

TOMASZ KAMIŃSKI

Wpływ kryzysu gospodarczego
w Europie na politykę zewnętrzną
Unii Europejskiej

The influence of the economic crisis
in Europe on the external policy
of the European Union



CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

Wpływ kryzysu gospodarczego w Europie na politykę zewnętrzną Unii Europejskiej*

The influence of the economic crisis
in Europe on the external policy
of the European Union

* Niniejszy tekst jest rezultatem badań przeprowadzonych w 2012 r. w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji w ramach programu „Badania letnie” wspartych grantem Centrum Europejskiego Natolin.

© CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN
THE NATOLIN EUROPEAN CENTRE

redaktor prowadzący serii / series commissioning editor

MARIAN STASIAK

*redakcja w języku polskim
/ editor for Polish version*

ELŻBIETA NOWICKA-ROŻEK

*redakcja w języku angielskim
/ editor for English version*

JAROSŁAW BRZEZIŃSKI

tłumaczenie na język angielski / translation into English

AGENCJA TŁUMACZY ZAWODOWYCH LETTERMAN SP. Z O.O.

skład i druk / typeset & printed by

BIGBIT WOJCIECH ZEYDLER-ZBOROWSKI

projekt graficzny / graphic design

WOJCIECH SOBOLEWSKI

wydawca / published by

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN,
UL. NOWOURSYNOWSKA 84 • 02-797 WARSZAWA
TEL. 22 545 98 00 • FAX 22 649 12 99
FUNDACJA@NATOLIN.EDU.PL • WWW.NATOLIN.EDU.PL

ISSN 1732-0445

ISBN 978-83-64118-00-5

WARSZAWA 2013

Spis treści

1. Wstęp	6
2. Od kryzysu finansowego w USA do kryzysu zadłużeniowego w UE	9
2.1. Kryzys nie dotyka wszystkich krajów jednakowo	16
2.2. Kryzys zdominował debatę publiczną w Europie	17
2.3. Efekty kryzysu będą widoczne jeszcze bardzo długo	18
3. Konsekwencje kryzysu dla unijnej polityki zewnętrznej	19
3.1. System instytucjonalny polityki zewnętrznej	19
3.2. Polityka bezpieczeństwa i obrony	28
3.3. Relacje gospodarcze z najważniejszymi partnerami	48
3.4. Proces rozszerzenia UE	68
3.5. Budżet polityki zewnętrznej w latach 2014–2020	75
4. Podsumowanie	78
O Autorze	81
Bibliografia	82

Table of contents

1. Introduction	92
2. From the US financial crisis to the EU debt crisis	95
2.1. The crisis does not strike every country with equal force	102
2.2. Crisis dominates public debate in Europe	103
2.3. The effects of the crisis will be visible in the long term	104
3. The effects of the crisis on the EU external policy	105
3.1. The institutional system of the external policy	105
3.2. Security and defence policy	114
3.3. Economic relations with major partners	133
3.4. The EU enlargement process	152
3.5. External policy budget 2014–2020	159
4. Summary	163
About the Author	165
Bibliography	166

1. Wstęp

Europa niewątpliwie znalazła się w trudnym momencie swojej historii. W mediach stale dyskutowane są scenariusze rozpadu Unii Europejskiej (UE), kolejne szczyty unijne awizowane są jako „spotkania ostatniej szansy”, a Unia jest postrzegana przez swoich mieszkańców najgorzej w historii.¹ Jednocześnie jednak przewidywania rozpadu okazują się wciąż przedwczesne, kolejne szczyty unijne przynoszą zapowiedzi pogłębiania integracji, a nadzieje na efektywną walkę z kryzysem obywatele krajów unijnych lokują mimo wszystko właśnie w Brukseli.²

Jednocześnie UE stawia sobie bardzo ambitne cele na arenie międzynarodowej, chcąc umacniać swoją pozycję gracza globalnego, który, jak czytamy na oficjalnej stronie Komisji Europejskiej (KE), odgrywa „ważną rolę w rozwiązywaniu wielu kwestii o znaczeniu międzynarodowym, począwszy od globalnego ocieplenia po konflikt na Bliskim Wschodzie”.³ Ma to następować poprzez działania dyplomatyczne, popartej środkami handlowymi, pomocowymi i wojskowymi. Słowem,

¹ Zaledwie 34% ankietowanych Europejczyków twierdzi, że ma zaufanie do Unii Europejskiej. Negatywna tendencja utrzymuje się od początku kryzysu finansowego w 2007 r. Należy jednak podkreślić, że poziom zaufania do Unii jest i tak wyższy niż do rządów i parlamentów narodowych (odpowiednio 24 i 27%). Eurostat, *Eurobarometr 76. Public Opinion in the European Union*, December 2011, s. 19.

² 23% Europejczyków wskazuje Unię jako „najbardziej zdolną do podjęcia efektywnych działań przeciwko konsekwencjom kryzysu”, *ibidem*, s. 17.

³ >http://europa.eu/pol/cfsp/index_pl.htm<.

unijna polityka zewnętrzna⁴ ma być kompleksowym narzędziem realizacji unijnych interesów w świecie.

Podstawowym celem autora niniejszej pracy jest odpowiedź na pytanie, jaki wpływ miał i ma kryzys gospodarczy w Europie na unijną politykę zagraniczną. Niestety, z uwagi na fakt, iż kryzys tej skali jest w historii Unii zjawiskiem precedensowym, nie ma w literaturze żadnego teoretycznego modelu, który mógłby posłużyć jako podstawa analizy. Z drugiej strony, unijna polityka zewnętrzna obejmuje bardzo szerokie spectrum obszarów. Sama Komisja Europejska kreśli tę sferę bardzo obszernie, stwierdzając, że: „polityka zewnętrzna Unii (...) wychodzi poza tradycyjne ramy dyplomatyczne i militarne, obejmując takie dziedziny jak działania wymiaru sprawiedliwości, policji, ochronę środowiska, kwestie celne i handlowe, pomoc rozwojową, reprezentowanie na zewnątrz interesów strefy euro”.⁵ Analiza wpływu kryzysu na wszystkie obszary działania Unii, które mają swój wymiar zewnętrzny, wymagałaby wykonania bardzo szeroko zakrojonych badań, przekraczających możliwości i kompetencje autora, jak i przyjęte ramy objętościowe tekstu. Dlatego też zakres tematyczny pracy został ograniczony wyłącznie do kluczowych, zdaniem autora, elementów unijnej polityki zewnętrznej, z pełną świadomością, że wybór ten jest w pewnym stopniu arbitralny i może zostać uznany za kontrowersyjny. Pominęto bowiem cały wachlarz polityk wspólnotowych o charakterze głównie wewnątrzunijnym, jednakże

⁴ Pewnym problemem jest znalezienie odpowiedniej nazwy dla całokształtu kontaktów Unii z podmiotami zewnętrznymi. Na potrzeby tej pracy przyjąłem, za Dariuszem Milczarkiem, termin „polityka zewnętrzna Unii Europejskiej”. Alternatywnie jednak stosuję termin „polityka zagraniczna”, który co prawda tradycyjnie zarezerwowany był dla działań w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, która nie obejmowała np. polityki handlowej czy rozwojowej, ale po zmianach wprowadzonych Traktatem z Lizbony staje się, moim zdaniem coraz bardziej uprawnioną. Szerzej patrz: D. MILCZAREK, *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warszawa 2005, s. 114–115.

⁵ Cyt. za *ibidem*, s. 116.

mających także swój wymiar zewnętrzny (np. ochrona środowiska i polityka energetyczna, sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne).⁶

Ostatecznie autor przyjął następującą strukturę rozważań: w pierwszej części pracy analizie poddany został sam kryzys gospodarczy, tak aby można było właściwie ocenić jego skalę i znaczenie dla poszczególnych państw członkowskich oraz Unii jako całości. W drugiej, zasadniczej części pracy omówione zostały konsekwencje kryzysu w pięciu obszarach. Jako pierwszy opisany został system instytucjonalny polityki zewnętrznej, który dość zasadniczo się zmienił w rezultacie wejścia w życie traktatu lizbońskiego i cały czas ewoluuje. Następnie przeanalizowana została polityka bezpieczeństwa i obrony UE, która w obliczu różnego typu, pośrednich i bezpośrednich, następstw kryzysu stoi przed wielkimi wyzwaniem. Trzeci rozdział koncentruje się na relacjach gospodarczych z trzema najważniejszymi partnerami UE, czyli Stanami Zjednoczonymi, Chinami i Rosją. Kolejna część pracy poświęcona jest wpływowi kryzysu na politykę rozszerzenia UE. Końcowy rozdział jest natomiast próbą spojrzenia na skutki kłopotów gospodarczych Europy dla budżetu unijnej polityki zewnętrznej w obecnym (2007–2013) i przyszłym (2014–2020) okresie budżetowym.

Całość pracy wieńczy próba sporządzenia zestawienia najważniejszych wniosków, jakie wynikają z analizy wpływu kryzysu na europejską politykę zagraniczną. Oczywiście ze względu na fakt, iż w chwili pisania pracy (lato 2012) kryzys finansowy w Europie był daleki od zakończenia, istnieje pewne prawdopodobieństwo ich rychłej dezaktualizacji. Sytuacja bowiem zmienia się dość dynamicznie i naprawdę trudno przewidzieć ostateczne konsekwencje kryzysu dla Unii. Obecnie trudno nawet wykluczyć wariant rozpadu strefy euro, który mógłby

⁶ Część tych tematów została omówiona w powstałej w pierwszej fazie kryzysu pracy: *Can Europe Rise To The Challenge? EU Policy Responses To The Global Crisis*, Heinrich-Böll-Stiftung 2010, >www.boell.de/downloads/20101019_Financial_crisis_EU.pdf<.

w sposób zasadniczy zachwiać spójnością całej UE. Dlatego też wszelkie próby wnioskowania na tym etapie są obciążone bardzo dużym ryzykiem błędu, co jednak nie oznacza, iż są zupełnie nieuprawnione. Najwyżej za kilka lat staną się historycznym świadectwem obrazującym bardziej wyobrażenia współczesnych o rzeczywistości niż samą rzeczywistość.

2. Od kryzysu finansowego w USA do kryzysu zadłużeniowego w UE

Kryzys na rynkach finansowych wybuchnął z pełną siłą w 2008 roku, choć jego pierwsze symptomy były widoczne w Stanach Zjednoczonych już wcześniej (spadek cen nieruchomości, bankructwo w lipcu 2007 roku dwóch funduszy inwestycyjnych należących do banku Bear Stearns). Dokapitalizowanie stojących przed groźbą utraty płynności finansowej banków amerykańskich nie przyniosło uspokojenia nastrojów na rynkach finansowych, które reagowały gwałtownymi przecenami akcji. 15 września 2008 roku jeden z największych amerykańskich banków inwestycyjnych, Lehman Brothers, ogłosił upadłość, co spowodowało paniczną wyprzedaż na rynkach kapitałowych i próby ratowania sytuacji przez Departament Skarbu oraz Fed (amerykański bank centralny) poprzez zapewnienie płynności na rynku międzybankowym. Przyjęcie przez Kongres i Senat kontrowersyjnego – bo zakładającego przeznaczenie funduszy publicznych na pomoc prywatnym instytucjom, w dużej mierze odpowiedzialnym za wybuch kryzysu – planu ratowania sektora finansowego uspokoiło nieco sytuację.⁷

⁷ Szczegółowy, chronologiczny opis wydarzeń w czasie kryzysu patrz: Bank of International Settlements, *79th Annual Report*, 29 June 2009, dostępne przez: ><http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2009e.htm><.

Wysoki stopień zależności światowych rynków finansowych spowodował, że problemy wywołane kryzysem na rynku nieruchomości w USA zaczęły być szybko widoczne również w Europie. Już latem 2007 roku pojawiły się pierwsze raporty o możliwych stratach w sektorze finansowym oraz kłopoty płynnościowe na rynku międzybankowym i spadek zaufania między instytucjami finansowymi. Banki przestały sobie pożyczać pieniądze z powodu obaw o niewypłacalność kontrahentów.⁸ W rezultacie znacząco zmniejszył się dostęp firm i gospodarstw domowych do kredytów bankowych, co przełożyło się na spadek popytu w gospodarce.

Niektóre kraje europejskie kryzys dotknął w sposób niezwykle mocny. Upadek systemu bankowego w Islandii⁹ w 2008 roku, która jako członkini Europejskiej Strefy Ekonomicznej (European Economic Area) jest częścią jednolitego rynku europejskiego, był tego najbardziej wymownym przykładem. Był to pierwszy sygnał, że kryzys może prowadzić do bankructwa całych państw, a nie tylko poszczególnych firm.

Klasyką reakcją banków centralnych na spowolnienie gospodarcze wywołane niedostatecznym popytem jest obniżka stóp procentowych. Załamanie tempa wzrostu, które się zaczęło pod koniec 2008 roku, było jednak tak głębokie, że niewiele pomogły nawet bardzo gwałtowne cięcia stóp procentowych. Jeszcze w 2007 roku stopa depozytowa¹⁰ Europejskiego Banku Centralnego wynosiła 3%, by w kwietniu 2009 roku spaść do zaledwie 0,25%, czyli najniższego poziomu w historii.¹¹

⁸ P.G. TEIXEIRA, *The Regulation of the European Financial Market after the Crisis*, [w:] „Europe and the Financial Crisis”, ed. P. DELLA POSTA, L. TALANI, Palgrave Macmillan 2011, s. 9.

⁹ J.K. JACKSON, *Iceland's Financial Crises*, [w:] „Europe: Financial Crises and Security Issues”, ed. Patrick Werthers Nova Science Publishers 2011, s. 73–78.

¹⁰ Określa oprocentowanie depozytów składanych przez banki komercyjne w banku centralnym – jej obniżenie powoduje spadek atrakcyjności takich depozytów i zachęca banki do lokowania środków w inny sposób (np. poprzez wzrost akcji kredytowej).

¹¹ Oficjalne dane Europejskiego Banku Centralnego dostępne na jego stronie internetowej, ><http://www.ecb.int/stats/monetary/rates/html/index.en.html><.

Gospodarka europejska wpadła w 2009 roku w recesję, podobnie zresztą jak amerykańska.

Reakcją wielu rządów krajów strefy euro były wielomiliardowe programy ratunkowe, które miały ożywić gospodarkę poprzez dodatkowe inwestycje publiczne czy obniżki podatków. KE przyjęła 26 listopada 2008 roku „Europejski plan naprawy gospodarczej”, ustalający wielkość „bodźca popytowego” na poziomie 200 mld euro, czyli ok. 1,5% unijnego PKB.¹² Był to dość skromnie zakrojony plan w porównaniu do amerykańskiego (6,55% PKB) czy chińskiego (5% PKB). Okazało się jednak, że ostatecznie wielkość pakietów stymulacyjnych krajów UE była większa, szacowna aż na 3,3% PKB. W komunikacie Komisji przygotowanym na wiosenne spotkanie Rady Europejskiej w 2010 roku zauważono: „Od momentu przyjęcia planu naprawy w grudniu ubiegłego roku rozpoczęło się wdrażanie pakietów uzgodnionych środków zachęty. Upłynie wprawdzie nieco czasu, zanim ich pozytywne skutki zaczną być odczuwalne w systemie gospodarczym, jednak wysiłki podjęte w obszarze fiskalnym (ok. 3,3% PKB UE, czyli ponad 400 mld EUR) zaowocują nowymi inwestycjami, umożliwią udzielenie wsparcia pracownikom i ich rodzinom i wpłyną na zwiększenie popytu”.¹³

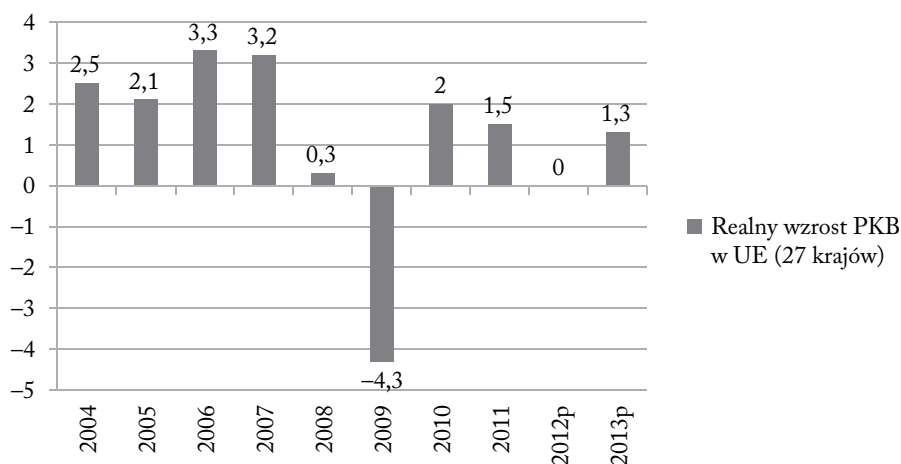
Podjęte działania przyniosły skutek, a Unia zaczęła wychodzić z recesji.¹⁴ W 2010 roku zanotowano już 2-procentowy wzrost gospodarczy. Ożywienie okazało się być jednak nietrwałe.

¹² Komisja Europejska, *Europejski plan naprawy gospodarczej*, Bruksela, 26.11.2008 KOM(2008) 800 wersja ostateczna, s. 2.

¹³ Komisja Europejska, *Realizacja europejskiego planu naprawy*, Bruksela, 4.03.2009 KOM(2009) 114 wersja ostateczna, s. 3.

¹⁴ Szeroki opis działań podejmowanych przez UE w celu wyjścia z recesji patrz np.: s. EL KHADRAUI, *EU and the Economic Crisis: Status, Questions and the Way Forward*, [w:] „European Union and the Economic Crises”, ed. A. DEFOSSEZ, R. MUÑOZ, Larcier 2011, s. 10–13.

Wykres 1. Wzrost PKB Unii Europejskiej (27 krajów)
w latach 2004–2013¹⁵



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Jak widać na powyższym wykresie, po krótkim okresie wzrostu gospodarka europejska znowu spowolniła, będąc na dobrej drodze do tzw. podwójnej recesji (*double-dip recession*). Wiele krajów europejskich (Wielka Brytania, Włochy, Węgry, Holandia, Czechy) ponownie wpadło w recesję, a Grecja i Portugalia nie zdołały wrócić na ścieżkę wzrostu gospodarczego i utrzymuje się tam tendencja spadkowa. I właśnie te kraje, a także Irlandia i Hiszpania zostały w sposób szczególny dotknięte drugą falą kryzysu – kryzysem zadłużeniowym. Druga faza kryzysu rozpoczęła się w pierwszej połowie 2010 roku, kiedy stało się jasne, że Grecja, jeden z krajów członkowskich strefy euro, nie będzie w stanie samodzielnie obsłużyć swoich zobowiązań finansowych. W maju 2010 roku rząd w Atenach otrzymał pomoc finansową od UE i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) w wysokości 190 mld euro, z czego 80 mld euro pochodziło ze środków

¹⁵ Dane za lata 2012 i 2013 stanowią prognozę.

krajów członkowskich strefy euro. Rada UE stworzyła też specjalny fundusz *European Financial Stability Mechanism* (EFSM), który miał pożyczać środki krajom członkowskim mającym kłopoty z płynnością finansową, spowodowane brakiem możliwości pozyskania kapitału z rynków finansowych, które wysoko oceniając ryzyko, domagały się wysokich odsetek. Możliwości pożyczkowe tego funduszu określone zostały na 500 mld euro.¹⁶ Pierwszym klientem okazała się być Irlandia, która 28 listopada 2010 roku poprosiła o wsparcie w wysokości 85 mld euro, na pokrycie swoich bieżących zobowiązań budżetowych, po tym jak rząd irlandzki zobowiązał się do ratowania banków.¹⁷ Europa stanęła przed koniecznością poradzenia sobie z kryzysem o skali większej niż ten z 2008 roku. Kanclerz Niemiec Angela Merkel określiła go nawet „największym testem, przed jakim stoi Europa od podpisania Traktatu Rzymskiego w 1957 roku”.¹⁸ Wielkość zadłużenia krajów członkowskich Unii gwałtownie wzrosła. Duże wzrosty deficytów budżetowych, prowadzące do zwiększenia długu publicznego, były efektem planów ratunkowych, ale też spadku wpływów podatkowych i zwiększonych wydatków na świadczenia socjalne – naturalnych konsekwencji recesji.

¹⁶ Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 118/I, 12.05.2010.

¹⁷ We wrześniu 2008 r. rząd w Dublinie zagwarantował 100% depozytów w największych irlandzkich bankach: AIB; Bank of Ireland; AngloIrish Bank; Irish Life Permanent; EBS; Irish Nationwide Building Society; Postbank. W rezultacie skokowo wzrósł poziom zobowiązań budżetowych Irlandii. Patrz: Government of the Republic of Ireland, Credit Institutions (Financial Support) Scheme 2008, S.I. No. 411/2008.

¹⁸ Dosłowny cytat: „the current crisis facing the euro is the biggest test Europe has faced for decades, even since the Treaty of Rome was signed in 1957”. CH. BOOKER, *The euro crisis is a judgment on the great lie of 'Europe'*, „The Telegraph”, 22 May 2010.

**Tabela 1. Poziom długu publicznego krajów UE (27)
oraz największych krajów członkowskich jako procent PKB**

	2007	2008	2009	2010	2011
UE (27)	59	62,5	74,8	80	82,5
Niemcy	65,2	66,7	74,4	83	81,2
Francja	64,2	68,2	79,2	82,3	85,8
Włochy	103,1	105,7	116	118,6	120,1
Wielka Brytania	44,4	54,8	69,6	79,6	85,7
Polska	45	47,1	50,9	54,8	56,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Zadłużenie wzrosło szczególnie dramatycznie w grupie krajów określonych pogardliwie jako PIGS (Portugalia, Irlandia, Grecja, Hiszpania), od pierwszych liter angielskich nazw tych państw.¹⁹ Przełożyło się to na obniżenie ratingów tych krajów i wzrost kosztów obsługi zadłużenia.

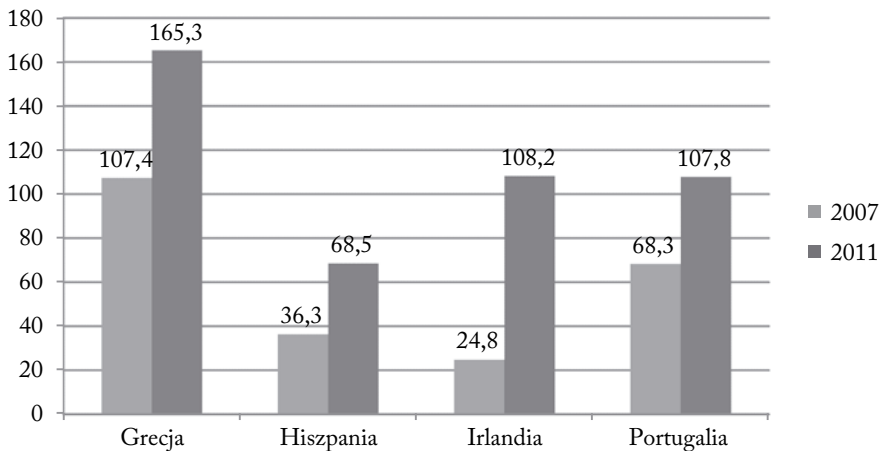
W grudniu 2011 roku oprocentowanie obligacji greckich wyniosło aż 30,6% (wg Agencji ratingowej Moody's, Grecja miała rating Ca, czyli „śmieciowy”), portugalskich 14,6%, irlandzkich 8,2%, a włoskich 6,5%. Dla porównania, obligacje rządu niemieckiego były wyceniane na 2,2%.²⁰ Tak wysokie oprocentowanie obligacji, wraz z ograniczonymi możliwościami emisji rządowych papierów dłużnych o długim terminie zapadalności, oznaczało gwałtowny wzrost kosztów obsługi długu publicznego.

¹⁹ Termin PIGS używany był już w latach 90. XX w. na określenie Portugalii, Włoch, Grecji i Hiszpanii, jako krajów, w których występowały podobne problemy gospodarcze, patrz np. H. KAUFMANN, *Musings of the European Economic and Monetary Union*, [w:] „The European Union. From Jean Monnet to the Euro”, ed. D. KOTŁOWSKI, Ohio University Press 2000, s. 36. W 2008 r. termin ten został spopularyzowany przez media, tylko że zamiast Włoch pod literą „I” kryła się Irlandia. W związku z powiększającym się kryzysem zadłużeniowym we Włoszech termin ewoluował i zmienił swą postać na PIIGS, tak aby objąć nim wszystkie pięć krajów.

²⁰ L. BAJ, *Grunt to niskie oprocentowanie*, „Gazeta Wyborcza”, 03.12.2011.

Najgorzej sytuacja wyglądała w Grecji,²¹ która wpadła w spiralę zadłużenia i nie była w stanie spłacić swoich zobowiązań, co doprowadziło w marcu 2012 roku do jej faktycznego (choć wprost nienazwanego) bankructwa i konieczności „restrukturyzacji długu”. Polegała ona na anulowaniu połowy zadłużenia wobec prywatnych wierzycieli (ok. 100 mld euro) oraz zamianie pozostałych obligacji na nowe papiery dłużne o niższej rentowności.²² Stracili wierzyciele Grecji – głównie prywatne instytucje finansowe, które posiadały greckie papiery skarbowe.

Wykres 2. Wzrost długu publicznego wybranych krajów UE w latach 2007–2011 (procent PKB)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Obecnie (lato 2012) kryzys zadłużeniowy w Europie jest daleki od zakończenia. Pakiety stymulacyjne, które miały wyprowadzić gospodarkę

²¹ Szerzej o przyczynach i przebiegu kryzysu w Grecji patrz: A. VERDE, *The Greek Debt Crisis: Causes, Policy Responses and Consequences*, [w:] *Europe and the Financial Crises*, *op. cit.*, 143–163.

²² Grecja porozumiała się ze swoimi prywatnymi wierzycielami w ramach największej w historii akcji restrukturyzacji długu publicznego. M. STEININGER, *Biggest debt restructuring in history buys Greece only 'a bit of time'*, „Christian Science Monitor”, March 9 2012.

europejską z kryzysu, okazały się nieskuteczne – wzrost gospodarczy nie powrócił, bezrobocie rośnie, a co gorsza, kraje członkowskie muszą wprowadzać ostre cięcia budżetowe, aby zmniejszać rozдутe deficyty i zadłużenie sektora publicznego. Przyszłość jest niepewna i na jej temat krążą przeróżne spekulacje: od wieszczów o rozpadzie Unii Europejskiej, aż po wizje budowy na wzorcach unijnych nowego porządku światowego.²³ Mimo daleko idącej niepewności co do rozwoju sytuacji, można jednak spróbować się pokusić o sformułowanie kilku generalnych obserwacji na temat natury i skutków obecnego kryzysu z punktu widzenia UE. Pomocze to lepiej zrozumieć dalsze rozważania na temat jego konsekwencji dla unijnej polityki zewnętrznej.

2.1. Kryzys nie dotyka wszystkich krajów jednakowo

Skutki kryzysu są odczuwane we wszystkich krajach unijnych, ale nie w każdym tak samo. Najsilniej kryzys odbił się oczywiście na Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Irlandii i Włoszech. Najsłabiej skutki kryzysu widać w Polsce, jedynym kraju UE, który nie popadł w recesję i utrzymuje wzrost gospodarczy. Różne reakcje na kryzys wynikają z odmiennych sytuacji gospodarczych tych krajów. Moritz Orendt wskazuje na kilka czynników determinujących podatność danego kraju na kryzys:

- Sytuacja na rynku nieruchomości. Im większa była „bańka” na rynku nieruchomości, tym większe spadki cen, większe problemy sektora finansowego i głębszy spadek popytu (Hiszpania jest tu najlepszym przykładem).
- Stopień otwartości gospodarki. Im większa zależność od eksportu, tym większe straty wynikające z załamania światowego handlu (stąd recesja w mających mocne podstawy gospodarcze Niemczech). Jeśli jednak źródłem załamania wzrostu jest negatywny wstrząs

²³ Patrz np. R.W. CONVERSE, *Fiscal Crisis and the World Order*, Algora Publishing 2012.

eksportowy, to zazwyczaj taka recesja jest krótka. Tak właśnie stało się w Niemczech.

- Wielkość długu publicznego. Jeśli finanse publiczne były w złym stanie przed wybuchem kryzysu finansowego, to trudna sytuacja budżetowa w czasie recesji popychała w kierunku niewypłacalności (przykład Grecji).
- Znaczenie sektora finansowego w gospodarce. Im większą rolę w gospodarce danego kraju odgrywał ten najbardziej dotknięty kryzysem sektor, tym silniej cały kraj odczuł skutki kryzysu (przykład Luksemburga).²⁴

Ta podatność na negatywne bodźce związane z kryzysem zmieniała się też w czasie. Notujące dość gwałtowne załamanie gospodarcze Niemcy (w 2009 roku spadek PKB wyniósł aż 5,1%²⁵), szybko wróciły na ścieżkę wzrostu. Tym łatwiej, że, jak już wspomniano, rynki zaczęły widzieć w niemieckich obligacjach „bezpieczną przystań”, co poskutkowało spadkiem rentowności niemieckich papierów skarbowych. W maju 2012 roku Niemcy sprzedały swoje obligacje, oferując zerowe oprocentowanie, co – paradoksalnie – oznacza, że pożyczając, nie tyle się zadłużają, co inwestują (po uwzględnieniu inflacji oddadzą wierzycielom mniej niż od nich pożyczyli).

2.2. Kryzys zdominował debatę publiczną w Europie

Kryzys finansowy, a następnie kryzys zadłużeniowy i walka z jego skutkami zdominowały debatę publiczną we wszystkich krajach europejskich, a także na poziomie wspólnotowym. Od 2008 roku praktycznie każdy szczyt europejski ma charakter „kryzysowy”, a formalnych

²⁴ Szerzej patrz np. M. ORENDT, *Consequences of the Financial Crisis on Europe*, BiLGE-SAM- Wise Men Center For Strategic Studies, Ankara, 22.02.2010, >www.bilge-sam.org<.

²⁵ German Federal Statistical Office, >www.destatis.de<.

i nieformalnych spotkań przywódców państw członkowskich odbyło się od 1 stycznia 2008 do 30 czerwca 2012 roku aż 27. Daje to średnią sześć spotkań w roku, co jest zasadniczą zmianą w porównaniu z latami 2005–2007, kiedy każdego roku odbywały się jedynie trzy posiedzenia Rady Europejskiej. Temat walki z kryzysem pochłania energię polityków europejskich, odsuwając na bok inne tematy. Łatwo to zauważyć, analizując oficjalne komunikaty ze szczytów,²⁶ a także relacje prasowe po ich zakończeniu. Wynika z nich, że temat walki z kryzysem zdominował agendę unijną.

Niestety, jak dotychczas krajom unijnym nie udało się wypracować wspólnej recepty na walkę z kryzysem. Poszczególni aktorzy (państwa członkowskie, KE, Parlament Europejski) starają się forsować własne pomysły, często bardzo rozbieżne. Długo dyskutowany na forum unijnym „pakt fiskalny”²⁷ został ostatecznie przyjęty jako umowa międzyrządowa, w sytuacji odmowy jego podpisania przez Wielką Brytanię i Czechy. Ostre spory o właściwe sposoby wychodzenia z kryzysu i rozkład kosztów z tym związanych cały czas trwają, zajmując zdecydowaną większość czasu w trakcie spotkań przywódców i nie pozostawiając wiele miejsca na inne tematy dyskusji.

2.3. Efekty kryzysu będą widoczne jeszcze bardzo długo

Oczywiście nikt nie jest w stanie w tej chwili przewidzieć, jak długo jeszcze potrwa obecny kryzys, czy to już jego ostatnia faza i czeka nas poprawa klimatu gospodarczego, czy też ponowne wstrząsy. Bez większych wątpliwości jednak można założyć, że konsekwencje kryzysu będą jeszcze długo odczuwane. Jak udowadniają Carmen Reinhart i Kenneth

²⁶ Dostępne na oficjalnej stronie Rady Europejskiej: >www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions?lang=en<.

²⁷ Tekst patrz: *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, >http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf<.

Rogoff, zadłużenie publiczne w krajach rozwiniętych (liczone wielkością długu w stosunku do PKB) sięgnęło poziomów nie notowanych od czasów II wojny światowej, przekraczając też znacznie szczyty zadłużenia z I wojny światowej i okresu wielkiego kryzysu lat 30.

Olbrzymie jest także zadłużenie sektora prywatnego, które na przykład w Hiszpanii jest kilkakrotnie wyższe niż dług publiczny. Dokonując analizy historycznej, pokazują, że okresy wysokiego zadłużenia skutkowały zawsze spowolnieniem gospodarczym. Biorąc pod uwagę obecną sytuację, należy się spodziewać, że problem nadmiernego zadłużenia nie zakończy się szybko i czeka nas prawdopodobnie „dekada długów”.²⁸ W praktyce politycznej oznacza to, że trudna, wymuszająca oszczędności sytuacja budżetowa USA, ale także krajów członkowskich Unii, utrzyma się jeszcze co najmniej kilka lub kilkanaście lat. Jak będzie w rzeczywistości, trudno do końca przewidzieć, ale niewątpliwie czeka nas konieczność szukania oszczędności w wielu obszarach unijnej polityki, a okres finansowej prosperity z pierwszej połowy ubiegłej dekady nieprędko powróci.

3. Konsekwencje kryzysu dla unijnej polityki zewnętrznej

3.1. System instytucjonalny polityki zewnętrznej

Pierwszym obszarem polityki zewnętrznej, który zostanie przeanalizowany pod względem wpływu kryzysu na jego kształt, jest system instytucjonalny. Kryzys dotknął Unię Europejską w bardzo szczególnym momencie – w trakcie reformy traktatowej. Traktat z Lizbony,

²⁸ C. REINHART, K. ROGOFF, *A Decade of Debt*, The Peterson Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics 95, September 2011.

który wszedł w życie 1 grudnia 2010 roku, był rezultatem wieloletniego procesu wewnętrznych uzgodnień, a jego zręby zostały uzgodnione tak naprawdę jeszcze na przełomie lat 2002 i 2003, w ramach Konwentu Europejskiego.

Zmiany wprowadzone przez Traktat z Lizbony są w obszarze polityki zewnętrznej bardzo istotne. Stworzony został inny układ instytucjonalny, z nowymi stanowiskami przewodniczącego Rady Europejskiej, wysokiego przedstawiciela Unii ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (EEAS), a także z zasadniczo zmienionym podziałem kompetencji i ograniczoną rolą prezydencji.²⁹

Trzeba jasno powiedzieć, że gdyby nie szalejący kryzys, to traktat mógłby nigdy nie wejść w życie (podkr. autora). W 2008 roku został on w referendum odrzucony przez Irlandczyków. Po 16 miesiącach zostało ono powtórzone i tym razem większość zagłosowała za przyjęciem traktatu. Zdaniem M. LONGO, przyjęcie przez Irlandczyków Traktatu z Lizbony w powtórzonym już w czasie trwania kryzysu referendum może być tłumaczone strachem przed marginalizacją i wolą oparcia się niewielkiego państwa, w trudnych czasach, na strukturach europejskich.³⁰ Potwierdzają to badania Elkinga, Quinlana i Sinnota, którzy przypisują kryzysowi decydujące znaczenie w kontekście zachowań głosujących w drugim referendum Irlandczyków.³¹ Z ich badań wynika wprost, że znaczna część głosujących uznała, że przyjęcie traktatu będzie miało pozytywny wpływ na sytuację ekonomiczną pogrążonego

²⁹ Zmiany te są bardzo dobrze opisane w literaturze. Patrz np.: A. MISSIROLI, *The new EU „foreign policy” system after Lisbon: a work in progress*, „European Foreign Affairs Review”, 15(4), November 2010, s. 427–452; G. AVERY, *Europe’s future foreign service*, „International Spectator”, 43: 1, March 2008, s. 29–41.

³⁰ M. LONGO, *EU Financial Reform and New Opportunities for European Integration*, „Australian International Law Journal”, Vol. 17, 2010, s. 161.

³¹ J. ELKING, S. QUINLAN, R. SINNOT, *Voting behavior in the 2009 Irish Referendum on the Lisbon Treaty*, Dublin European Institute Working Paper 11–4, November 2011.

w olbrzymim kryzysie kraju i był to jeden z istotnych czynników wpływających na ich decyzję. Kłopoty gospodarcze zmieniły nieco podejście Irlandczyków, może nawet nie tyle do traktatu, bowiem wiedza o nim nie była zbyt głęboka, ale do zasadności członkostwa ich kraju w Unii Europejskiej.

Formalne przyjęcie traktatu stanowiło zaledwie początek procesu zmian instytucjonalnych w obszarze polityki zewnętrznej – ważny jest też sposób interpretacji zapisów traktatowych w praktyce politycznej. Jak słusznie zauważa Antonio Missiroli, dodatkowe negocjacje między krajami członkowskimi i instytucjami unijnymi, w toku których przepisy traktatowe nabierają ostatecznych kształtów, mogą być równie ważne jak rozmowy dotyczące samych zapisów.³²

Warto przy tym zauważyć, że traktat zaczął być wprowadzany w życie w warunkach zasadniczo różnych niż te, w których były uzgadniane jego zapisy. Na początku pierwszej dekady XXI wieku stabilna sytuacja wewnętrzna i zewnętrzna Unii dużo bardziej sprzyjała ambitnym zamierzeniom i dalekosiężnym projektom politycznym niż czasy ogólnoświatowego kryzysu gospodarczego. Niewątpliwie zmiany instytucjonalne zaprojektowane w traktacie miały na celu „europeizację” polityki zewnętrznej Unii, jej daleko idące uwspólnotowanie. Kryzys zmienił zasadniczo klimat, w jakim zapisy traktatowe zaczęły być wprowadzane w życie. Przede wszystkim kwestie polityki zagranicznej straciły na wadze, w kontekście znacznie poważniejszych problemów, z jakimi musieli się na co dzień ścierać przywódcy europejscy. Polityka zagraniczna w czasach kryzysu została zepchnięta na dalszy plan, a energia polityczna przywódców unijnych skoncentrowała się głównie na „przyziemnych” kwestiach, takich jak: unia monetarna, wspólny rynek czy unijny budżet. To problemy w tych obszarach determinują obecnie kierunek integracji europejskiej. Niewątpliwie zahamowało to proces formowania

³² A. MISSIROLI, *The new EU „foreign policy”*, *op. cit.*, s. 428.

się nowego systemu instytucjonalnego unijnej polityki zewnętrznej³³ (podkr. autora). Wciąż nie jest to proces zakończony, trudno też przesądzać o ostatecznym kierunku zmian. Widać natomiast wyraźnie, że stopień zainteresowania państw członkowskich i instytucji unijnych „walką” o korzystny dla ich interesów układ sił w obszarze polityki zagranicznej chwilowo osłabł w kontekście konieczności „walki” o znacznie istotniejsze w danej chwili sprawy.

Najważniejszym wyzwaniem jest nadal zapewnienie odpowiedniego poziomu spójności, tak aby głos Unii i jej działania na arenie międzynarodowej były możliwie jednolite, co jest warunkiem efektywności polityki zewnętrznej. Liczne badania dotyczące „spójności” polityki unijnej wykazują, że wciąż jeszcze do niej daleko, a nowy traktat nie zmienił aż tak wiele, jak niektórzy się spodziewali.³⁴ Oprócz znanych od dawna problemów ze spójnością działań i stanowisk państw członkowskich, traktat wykreował też nowe problemy związane na przykład z wypracowaniem efektywnych metod współpracy między nowo powstałą EEAS a Komisją, tak aby przepływ informacji był płynny, a instytucje wzajemnie ze sobą nie rywalizowały.

Warto też zauważyć, że pomimo powracających głosów wieszczących rozpad Unii, kryzys jak dotychczas stanowi bardzo silny impuls integracyjny (podkr. autora). Obok wspomnianego już „paktu fiskalnego”, będącego daleko idącym krokiem w kierunku kontroli budżetów narodowych przez instytucje unijne, podczas brukselskiego szczytu 28–29 czerwca 2012 roku rozpoczęta została budowa europejskiego nadzoru bankowego, co może być pierwszym krokiem do unii

³³ *Ibidem*.

³⁴ Patrz np. N. KOENIG, *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?*, Istituto Affari Internazionali Working Papers 11, July 2011; S. DE JONG, S. SCHUNZ, *Coherence in European Union External Policy before and after the Lisbon Treaty: The Cases of Energy Security and Climate Change*, „European Foreign Affairs Review”, 2/2012, s. 165–188.

bankowej, ze wspólnym systemem gwarancji bankowych. Przywódcy europejscy zapowiedzieli stworzenie takiego systemu nadzoru w ciągu pół roku. Ma to rozwiązać problem tego, iż silnie zintegrowany, składający się z wielu międzynarodowych instytucji europejski system finansowy jest nadzorowany na szczeblu krajowym, co jest mało efektywne i nie przystaje do realiów sektora finansowego. Do niedawna trudno było sobie wyobrazić, że kraje członkowskie rozpoczną w ogóle dyskusję o przekazaniu takich kompetencji jak nadzór bankowy na poziom wspólnotowy. Teraz przywódcy 17 państw członkowskich strefy euro zupełnie poważnie omawiają znaczące pogłębienie integracji politycznej, w tym również wprowadzenie mechanizmów ściślejszej, unijnej kontroli nad polityką fiskalną poszczególnych państw.³⁵ Warto zauważyć, że dzieje się to niecały rok po przyjęciu tzw. sześciopaku, czyli pakietu sześciu regulacji wzmacniających koordynację polityk gospodarczych w UE.³⁶ Oczywiście przyjęcie nowych regulacji instytucjonalnych w Unii to zadanie na lata, a nie na miesiące, niemniej tempo, w jakim posunął się proces pogłębiania integracji od początku 2010 roku, gdy zaczynano rozmowę o ratowaniu Grecji, jest imponujące (rzecz jasna jak na standardy z natury rzeczy powolnego procesu integracji europejskiej).³⁷

³⁵ Podczas szczytu w czerwcu 2012 r. dyskutowany był raport na temat pożądanego zacieśniania integracji przygotowany przez przewodniczącego Rady. Patrz: H. VON ROMPUY, *Towards A Genuine Economic And Monetary Union. Report by the President of the European Council*, Brussels, 26 June 2012, EUCO 120/12.

³⁶ Do najważniejszych zmian wprowadzonych w ramach „sześciopaku” należą: wzmocnienie procesu decyzyjnego Rady w tzw. prewencyjnej części Paktu Stabilności i Wzrostu, poprawa dialogu między instytucjami europejskimi w sprawach makroekonomicznych oraz objęcie nadzorem, w ramach procedury nadmiernej nierównowagi, zarówno krajów z deficytem, jak i nadwyżką na rachunku obrotów bieżących, przy zachowaniu odpowiedniego zróżnicowania oceny tych dwóch przypadków. Patrz: *Tzw. sześciopak reform finansowych UE uzgodniony*, „Gazeta Wyborcza”, 16.09.2011.

³⁷ J. WYLES, *Glimmers of hope in the eurozone gloom*, „European Voice”, 12.07.2012.

Ta nowa fala zamysłów integracyjnych jako następstwo kryzysu jest wytłumaczalna. Proces integracji europejskiej jest w dużej mierze efektem szukania odpowiedzi państw europejskich na zewnętrzne lub wewnętrzne wyzwania, z jakimi przychodziło im się zmierzyć. Traktat z Maastricht był przecież w dużej mierze odpowiedzią na upadek systemu sowieckiego, a chociażby rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony był stymulowany przez upokarzającą bezradność Europy w czasie wojen postjugosłowiańskich.³⁸ Opisany powyżej wpływ światowego kryzysu na przyjęcie Traktatu z Lizbony przez Irlandię jest również dobrą ilustracją tego zjawiska.

Pogłębianie integracji europejskiej niesie ze sobą jednak zagrożenie wykluczania z procesów decyzyjnych części państw. Po pierwsze dlatego, że nowa fala integracji jest ukierunkowana w dużej mierze na rozwiązywanie problemów państw strefy euro, które w naturalny sposób dążą do podejmowania decyzji we własnym gronie. Po drugie dlatego, że część państw, chociażby Wielka Brytania, zachowuje daleko idącą ostrożność w podejmowaniu kolejnych zobowiązań integracyjnych. W szczególności brytyjskie veto dla „paktu fiskalnego” wywołało ostre reakcje innych przywódców europejskich, a kanclerz Angela Merkel rozmowy z brytyjskim premierem skwitowała podobno stwierdzeniem, że „pan Cameron nigdy z nami tak naprawdę nie usiadł do stołu”.³⁹ To wszystko sprawia, że istnieje ryzyko pogłębienia się podziału na „Europę dwóch prędkości”, w której część krajów pozostaje poza głównym nurtem integracji, a coraz

³⁸ P. ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI, *Upokorzona Europa*, [w:] „Świat po Kosowie”, Warszawa 2000, s. 64–88.

³⁹ Inni przywódcy o stylu negocjacji brytyjskiego premiera, niezbyt skłonnego do ustępstw, wypowiadali się, według relacji prasy brytyjskiej, znacznie ostrzej i bardziej obrazowo. Jeden z oficjeli francuskich powiedział nawet, że David Cameron to facet, który chce iść na przyjęcie z wymianą żon, bez własnej żony („a man who wants to go to a wife-swapping party without taking his own wife”). D. WILSON, K. SCHOFIELD, *Up Eurs. Euro crisis: Britain stands alone after PM David Cameron's historic veto*, *The Sun*, December 11, 2011.

więcej spraw załatwianych będzie w gronie 17 krajów strefy euro. Może to dotyczyć również reprezentowania strefy euro w kontaktach z partnerami zagranicznymi (USA, międzynarodowe instytucje finansowe), co jest coraz ważniejszym elementem polityki zewnętrznej całej Unii.

To niebezpieczeństwo jest wyraźnie dostrzegane w niektórych krajach będących poza strefą euro, chociażby w Polsce, które domagały się swojego miejsca przy stole i współudziału w decyzjach „siedemnastki”. Jak obrazowo przedstawił to premier Tusk, w Unii Europejskiej „albo jesteś przy stole, albo w karcie dań”.⁴⁰ Ten problem był kością niezgody przy negocjowaniu „paktu fiskalnego”, który reguluje, między innymi, zasady funkcjonowania spotkań przywódców krajów członkowskich „strefy euro”, zupełnie nowej instytucji powstałej w odpowiedzi na kryzys. Dla krajów pozostających poza strefą, w tym dla Polski, sprawą pierwszorzędnej wagi stało się zagwarantowanie sobie prawa do uczestnictwa w tym forum dialogu, co spotkało się z twardą odmową m.in. Francji. Osiągnięto w tej sprawie nie do końca korzystny dla krajów spoza strefy euro kompromis,⁴¹ niemniej temat wywoływał przez kilka miesięcy olbrzymie emocje w wielu krajach unijnych, a negocjacje miały „brutalny” charakter.⁴²

Ostre stanowisko krajów chcących zablokować rodzący się podział instytucjonalny między całą Unią i krajami strefy euro wynika z przekonania, że taka dwoistość może prowadzić do politycznego pęknięcia organizacji. Dobrze oddają te argumenty słowa europosła Jacka Saryusza-Wolskiego:

„Szkody wynikające z pęknięcia Unii mogą być większe niż gospodarcze i finansowe skutki kryzysu. Jeśli przyczyną kryzysu jest

⁴⁰ J. PAWLICKI, *Strefa euro nam ucieka*, „Gazeta Wyborcza”, 16.07.2012.

⁴¹ Analiza zapisów paktu patrz: D. ROSATI, *Pakt fiskalny, porażka czy sukces?*, „Rzeczpospolita”, 16.02.2012.

⁴² Stwierdził tak premier Donald Tusk. Patrz: *Polska przystępuje do paktu fiskalnego*, Komunikat prasowy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów RP, 31 stycznia 2012.

nadmierne zadłużenie państw i banków, a nie fakt posiadania waluty euro (a tak twierdzi większość polityków i analityków), nielogiczne jest czynienie z należenia do eurostrefy lub bycia poza nią kryterium podziału Unii na dwie kategorie. Mechanizmy i instytucjonalne rozwiązania projektowane dla strefy euro, jako odpowiedź na kryzys, powinny być otwarte dla wszystkich krajów Unii”.⁴³

Wydaje się, że wspomniane zagrożenie jest jak najbardziej realne, oczywiście z punktu widzenia interesów takich krajów jak Polska, które jeszcze przez co najmniej kilka lat nie będą należały do strefy euro.

Warto przy tym zaznaczyć, że „integracja w różnym tempie” jako taka nie jest ani zagrożeniem dla spójności Unii, ani tym bardziej czymś nowym. Co więcej, jest ona opisana traktatowo (art. 20 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) i szeroko stosowana w praktyce. Najlepszym przykładem jest *opt-out* Wielkiej Brytanii z grupy Schengen czy strefy euro. Są jednak trzy warianty „integracji w różnym tempie” opisane w literaturze⁴⁴ jako:

1. Integracja „wielu prędkości” (*Multispeed integration*) – państwa wyłączone z procesu dołączają, gdy tylko będą do tego chętne i zdolne do tego (*willing and able*);
2. Integracja *à la carte* – państwa członkowskie wybierają obszary integracji wedle własnej woli;
3. Integracja „zmiennej geometrii” (*Variable geometry*) – tworzenie trwałych podziałów między krajami członkowskimi, które są w grupie bardziej zintegrowanej, i tymi, które w niej nie są.

⁴³ J. SARYUSZ-WOLSKI, *Unia nie może pęknąć*, „Rzeczpospolita”, 28.06.2012.

⁴⁴ C.B. JENSEN, J.B. SLAPIN, *Institutional hokey-pokey: the politics of multispeed integration in the European Union*, „Journal of European Public Policy”, Vol. 19, Number 6 2012, s. 781. Por: A. WARLEIGH, *Flexible integration: Which model for the European Union?*, Sheffield Academic Press London 2002.

Niebezpieczny jest ten trzeci typ integracji, gdyż może budować rzeczywisty podział na członkostwo dwóch lub wielu kategorii, i to tego obawiali się politycy polscy protestujący przeciwko zamykaniu szczytów „eurogrupy” przed przyszłymi członkami strefy euro chętnymi, aby w niej uczestniczyć.

Warto jednak w tym miejscu zauważyć, że kryzys nie doprowadził do ukształtowania się trwałego „rdzenia” integracyjnego, grupy dużych państw członkowskich, które dominując mniejsze, próbowałyby forsować swoje pomysły integracyjne. Można wręcz zauważyć, że kryzys doprowadził do swoistej dekompozycji tandemu Niemcy-Francja, który wskazywany był jako główny motor integracji, a jednocześnie zagrożenie dominacją innych państw.⁴⁵ Na odmienne wizje walki z kryzysem w Berlinie i Paryżu nakłada się bardzo trudna sytuacja gospodarcza dwóch innych dużych krajów: Włoch i Hiszpanii oraz zdystansowanie polityczne Wielkiej Brytanii.⁴⁶ Wszystko to wzmacnia charakterystyczną dla Unii sytuację braku stałych koalicji między państwami członkowskimi i konieczność podejmowania decyzji w różnych konfiguracjach politycznych. Nawet Niemcy, największe państwo Unii, bywają „w obozie przegranych”, jak to miało miejsce podczas Rady Europejskiej w czerwcu 2012 roku.⁴⁷

Wnioski

1. Kryzys w zasadniczy sposób wpłynął na wynik drugiego referendum irlandzkiego, a tym samym przyczynił się do przyjęcia

⁴⁵ Bardzo ciekawa praca analizująca, w ujęciu historycznym, zagrożenia wpływające z dominacji silnych państw w związkach międzynarodowych patrz: P. ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI, *Duch pyszny poprzedza upadek. Rozważania o naturze procesu rozpadu Unii*, Ośrodek Myśli Politycznej, 2012.

⁴⁶ Charlemagne, *Disunited states of Europe*, „The Economist”, July 21, 2012.

⁴⁷ Patrz np. *The euro crisis: Inching towards integration*, „The Economist”, July 5, 2012.

Traktatu z Lizbony i wprowadzenia bardzo daleko idących zmian instytucjonalnych w obszarze polityki zewnętrznej.

2. Jednocześnie kryzys prawdopodobnie przyhamował proces formowania się nowego systemu instytucjonalnego unijnej polityki zewnętrznej. Można przypuszczać, że gdyby agenda unijna nie była tak zdominowana przez kwestie związane z problemami natury finansowej, to problem „wypełnienia treścią” dość ogólnych zapisów traktatowych dotyczących nowych instytucji w polityce wewnętrznej zajmowałby znacznie istotniejsze miejsce w dyskursie unijnym.
3. Kryzys stanowi bardzo silny impuls integracyjny w obszarze unijnej polityki gospodarczej krajów strefy euro, co ma także swój wymiar zewnętrzny, kreując nowe instytucje i przyspieszając procesy zjednoczeniowe. Przyspieszona integracja powoduje jednak napięcia polityczne i dodatkowe podziały w łonie państw członkowskich. Zdystansowanie się Wielkiej Brytanii od nowych idei integracyjnych i otwarty konflikt polityczny, który temu towarzyszył, są niekorzystne w sytuacji, gdy jest to kraj absolutnie kluczowy dla rozwoju unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.
4. Nie można wykluczyć, że ewentualne pogłębienie kryzysu przyspieszy proces integracji politycznej. Nie wiadomo, jaki będzie rezultat toczonych dziś dyskusji na temat euroobligacji, głębszej współpracy fiskalnej, większej kontroli unijnej nad budżetami krajów członkowskich, ale wiadomo, że spowoduje to konieczność zmian traktatowych. Niewykluczone, że obejmą one również obszar polityki zewnętrznej, tym bardziej że obecny system nie wydaje się być optymalny.

3.2. Polityka bezpieczeństwa i obrony

Bezpieczeństwo europejskie po II wojnie światowej jest gwarantowane przez Stany Zjednoczone, a instytucjonalnym przejawem tego

jest Sojusz Północnoatlantycki. Od 1998 roku i francusko-brytyjskiej deklaracji z Saint Malo tworzony jest militarny wymiar Unii Europejskiej w postaci Europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (ESDP), po Traktacie z Lizbony nazwany Wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony (CSDP). Proces tworzenia europejskich struktur wojskowych, bardzo szeroko opisany w literaturze, boryka się z podstawowym problemem niechęci krajów członkowskich do pozbywania się na rzecz Unii prerogatyw w zakresie polityki bezpieczeństwa, która jest tradycyjną domeną państw. Traktat z Lizbony miał pogłębić i ułatwić integrację wojskową państw unijnych, i choć zmienił wiele,⁴⁸ to jednak istota rzeczy się nie zmieniła – nadal to NATO, ze stojącą za nim amerykańską potęgą wojskową, jest najważniejszym filarem bezpieczeństwa europejskiego.

Zgodnie z przyjętą przez Radę Europejską „Deklaracją o wzmocnieniu zdolności” (*Declaration on Strengthening Capabilities*),⁴⁹ Unia stawia sobie jednak dość ambitne cele. Według tej Deklaracji, UE powinna być zdolna do prowadzenia jednocześnie dwóch operacji stabilizacyjnych, w które zaangażowanych będzie do 10 tysięcy żołnierzy, dwóch operacji z użyciem sił szybkiego reagowania (grupy bojowe), jednej cywilno-wojskowej misji humanitarnej oraz kilkunastu misji cywilnych. Jest to istotne rozwinięcie zapisów zawartych w *European Headline Goal 2010*,⁵⁰ które zobowiązują Unię do „posiadania zdolności do podejmowania szybkich i rozstrzygających działań w zakresie pełnego spektrum operacji

⁴⁸ Przede wszystkim zwiększył poziom harmonizacji instytucji odpowiedzialnych za CSDP i ułatwił nawiązywanie bliższej współpracy wojskowej między krajami członkowskimi. Szerzej patrz np.: *The Lisbon Treaty And ESDP: Transformation And Integration*, ed. S. BISCOF, F. ALIGIERI, Egmont Paper 24, June 2008.

⁴⁹ Council of European Union, *Declaration on Strengthening Capabilities*, 11 December 2008.

⁵⁰ *HeadlineGoal 2010*, przyjęty przez Radę Europejską 17–18 czerwca 2004, ><http://ue.eu.int/uedocs/cms Upload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

kryzysowych określonych w Traktacie”.⁵¹ Deklaracja z 2008 roku idzie jednak z duchem czasu, gdyż trzeba odnotować, że z biegiem lat zarówno liczba misji, ich wymiar wojskowy, znaczenie polityczne, jak i zakres geograficzny znacząco wzrosły.⁵² *Summa summarum*, Unia ma jednak dość ograniczone możliwości prowadzenia działań militarnych i koncentruje się na misjach tzw. niskiej intensywności bojowej. Jest więc wciąż w dużej mierze mocarstwem niewojskowym (*civilian power*).

Cięcia w wydatkach wojskowych

Kryzys gospodarczy i będące jego skutkiem plany oszczędnościowe w sposób najbardziej oczywisty wpływają na wydatki wojskowe krajów unijnych. W zasadzie wszystkie kraje unijne zredukowały swoje budżety militarne. Wśród największych krajów jedynie Niemcy nie zmniejszyły znacząco swojego budżetu na obronę (patrz wykres nr 3) Najsilniej dotknięta przez kryzys Grecja obniżyła swoje wydatki z 10,1 mld USD w 2008 roku do zaledwie 6,4 mld USD w roku 2011. Z kolei Hiszpanie z 18,6 mld w 2008 roku zeszli do 13,9 mld w roku 2011.⁵³

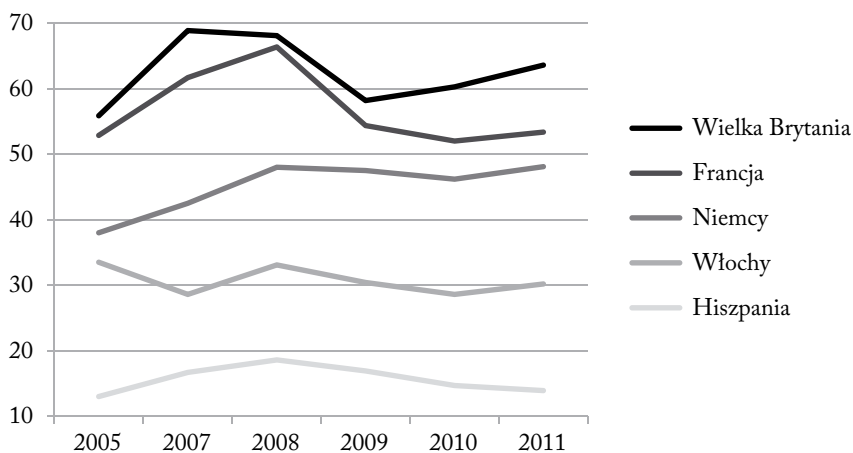
Spadek wydatków w liczbach bezwzględnych przełożył się też na spadek budżetów wojskowych w relacji do PKB kraju (patrz: wykres nr 4). Najsilniej widać to było w Grecji i Hiszpanii – tam spadki były relatywnie największe. Ale znowu w wielu krajach (m.in. Włochy, Niemcy) utrzymywany jest stały (choć z reguły niski, w przywoływanych państwach 1,4%) poziom wydatków w stosunku do wielkości gospodarki.

⁵¹ Chodzi o tzw. misje petersberskie (akcje humanitarne, akcje ratownicze, operacje utrzymania pokoju, misje zarządzania/reagowania kryzysowego oraz operacje przywracania pokoju). W traktacie lizbońskim (tzw. misje petersberskie plus) wspomniane są jeszcze misje rozbrojeniowe, doradztwo wojskowe i zadania pomocnicze (joint disarmament operations, military advice and assistance tasks).

⁵² Przegląd najważniejszych unijnych misji patrz np.: *The European Union as a global conflict manager*, ed. by R.G. WHITMAN, S.W. ABINGDON, Routledge, 2012.

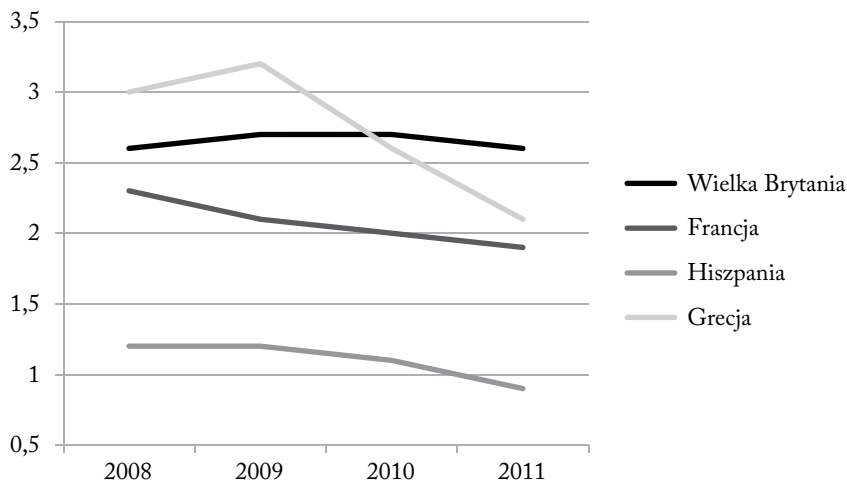
⁵³ NATO, *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*, Press Release 13 April 2012, s. 4.

Wykres 3. Wydatki wojskowe największych krajów UE w latach 2005–2011
(mld USD, ceny bieżące)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie NATO, *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*, Press Release 13 April 2012, s. 4.

Wykres 4. Wydatki wojskowe wybranych krajów UE jako procent PKB
w latach 2008–2011



Źródło: Opracowanie własne na podstawie NATO, *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*, Press Release 13 April 2012, s. 7.

W Grecji i w Hiszpanii tak drastyczny spadek wydatków wojskowych został osiągnięty poprzez gwałtowną redukcję inwestycji w sprzęt. O ile jeszcze w 2008 roku oba kraje wydawały odpowiednio 16 i 21 proc. swoich budżetów wojskowych na zakup sprzętu, to w 2011 roku było to już 6,9 i 6,7 proc. Co ciekawe, podobne zjawisko cięcia wydatków inwestycyjnych nie jest widoczne w największych krajach unijnych. Wielka Brytania, Francja, Niemcy i Włochy utrzymują mniej więcej stałą strukturę wydatków budżetowych,⁵⁴ choć kolejne cięcia są zapowiadane i spodziewane.⁵⁵ Najgorsze jest jednak to, że oszczędności budżetowe wprowadzane są na poziomie narodowym, w sposób całkowicie nieskoordynowany z partnerami, a czasem również bez przekazywania odpowiednich informacji na szczebel wspólnotowy.

W rezultacie, kryzys doprowadził do ogólnego spadku wydatków militarnych UE z 293 mld USD w roku 2008 do niecałych 260 mld w 2011 roku.⁵⁶ Jest to spadek kilkunastoprocentowy, dość znaczący, jednakże nie możemy mówić o jakimś gwałtownym załamaniu. Owszem, większość krajów ograniczyła wydatki, ale te dwa najważniejsze, stanowiące o wartości wojskowej Europy, czyli Wielka Brytania i Francja ograniczyły je bardzo nieznacznie. Problem tylko w tym, że wydatki te jeszcze przed redukcją wydawały się być zbyt niskie,⁵⁷ a będą niemal 3-krotnie niższe w porównaniu z amerykańskimi (731 mld USD w 2011 roku). W rezultacie, mimo, że łącznie w armii lądowej, marynarce i lotnictwie 27 krajów członkowskich Unii służy półtora miliona

⁵⁴ We Francji daje się zauważyć zmniejszenie wagi wydatków związanych z personelem z 57,4% w 2008 r. do 49,4% w 2011 r., ale była to część planowanej już wcześniej reformy. *Ibidem*, s. 8.

⁵⁵ Szerzej patrz: CH. MÖLLING, S. BRUNE, *The Impact of the Financial Crises on the European Union*, European Parliament 2011, s. 36–42.

⁵⁶ Wyliczenia własne na podstawie: *Ibidem*, s. 4.

⁵⁷ Większość krajów nie spełniała nawet wtedy standardu NATO, jakim są wydatki na poziomie minimum 2% PKB. Obecnie jedynie Wielka Brytania i Grecja są zgodne z tą zasadą.

żołnierzy, marynarka dysponuje 7 lotniskowcami, lotnictwo ma ponad 2000 samolotów bojowych i ponad 600 transportowych (nawet więcej niż Amerykanie),⁵⁸ to europejskie zdolności wojskowe są bardzo niskie. Unia nie jest w stanie wykorzystać operacyjnie nawet 10% swojego potencjału. Najgorzej, że Europa nie dysponuje różnymi kluczowymi zasobami niezbędnymi na współczesnym polu walki do prowadzenia operacji w nowoczesny, bezpieczny dla żołnierzy i ludności cywilnej sposób. Lista braków sięga ponad pięćdziesięciu pozycji i jest najbardziej odczuwalna w takich obszarach, jak: ochrona wojsk własnych (*force protection*), transport i rozmieszczanie wojsk, dostęp do informacji.⁵⁹

Zresztą nie jest to sytuacja nowa. Właściwie przez cały okres powojenny mówiono o swoistej „luzie w możliwościach bojowych” (*capabilities gap*)⁶⁰ transatlantyckich sojuszników. Jednakże w obliczu sowieckiego zagrożenia nie przywiązywano do tego większej wagi. Tak czy inaczej, było bowiem jasne, że współodpowiedzialność Amerykanów za bezpieczeństwo europejskie jest konieczna i nierówny podział ciężarów jego zagwarantowania nie był problemem wysuwany na plan pierwszy. Sytuacja zaczęła się zmieniać wraz z upadkiem sowieckiego imperium, końcem „zimnej wojny” i ustaniem bezpośredniego zagrożenia atakiem na terytorium państw Europy Zachodniej. Europejczycy poczuli się bezpieczniejsi i rzeczywiście skrzętnie skorzystali z owej postzimnowojennej „dywidendy pokojowej”,⁶¹ w przeciwieństwie do Amerykanów, którzy coraz bardziej wikłając się w rolę jedyne „światowego żandarma”, musieli cały czas utrzymywać

⁵⁸ CH. HEYMAN, *The Armed Forces of The European Union 2012–2013*, Pen & Sword Books 2011, s. 11.

⁵⁹ S. BISCOP, J. COELMONT, *CSDP and the „Ghent Framework”: the Indirect Approach to Permanent Structure Cooperation*, „European Foreign Policy Review”, Vol. 16, 2011, s. 150.

⁶⁰ J. APPATHURAI, *Closing the capabilities gap*, „NATO Review”, 3/2002, >www.nato.int/docu/review/2002/issue3/english/art4.html<.

⁶¹ Możliwości zmniejszenia wydatków budżetowych przeznaczanych na obronę z uwagi na zniknięcie części zagrożeń i zwiększenie poczucia bezpieczeństwa.

stosunkowo wysoki budżet obronny, pozwalający im na skuteczną interwencję w każdym rejonie globu. Ale nic nie trwa wiecznie...

Większa odpowiedzialność za europejskie bezpieczeństwo

Dojście do władzy w USA Baracka Obamy zapoczątkowało zasadniczą zmianę w amerykańskiej polityce zagranicznej – skoncentrowanie jej w dużo większej mierze na regionie Azji i Pacyfiku i zmniejszenie zaangażowania Stanów Zjednoczonych w zapewnianie bezpieczeństwa europejskiego.⁶² Ten zwrot w kierunku Azji jest absolutnie zrozumiały i uzasadniony z punktu widzenia amerykańskich interesów narodowych, gdyż w zasadzie wszystkie realne zagrożenia dla bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych nie są powiązane z kontynentem europejskim, tylko z azjatyckim. To w Azji obecnie architektura systemu bezpieczeństwa jest najsłabsza,⁶³ to w Azji są najpoważniejsze ogniska zapalne konfliktów o znaczeniu ponadregionalnym (Korea Północna, Iran, Tajwan, Morze Południo-wochińskie, Indie-Pakistan), to w Azji pozycja Ameryki systematycznie maleje, wraz ze wzrostem potęgi Chin i Indii. W szczególności szybki rozwój Chin stanowi największe wyzwanie polityczne i gospodarcze dla USA od czasu upadku Związku Sowieckiego.

Warto wyraźnie podkreślić, że do tego zwrotu prawdopodobnie musiało dojść,⁶⁴ a Amerykanie od lat domagali się od Europy, by wzięła

⁶² J.S. NYE, *Obama's Pacific Pivot*, Project Syndicate, 6.12.2012. Patrz też: M. MANYIN et al., *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's „Rebalancing” Toward Asia*, CRS Report for Congress, March 28, 2012.

⁶³ System bezpieczeństwa w Azji w dużej mierze zbudowany jest na bilateralnych sojuszach, a rola organizacji międzynarodowych, tj. ASEAN Regional Forum jest wciąż marginalna. Szerzej patrz np.: KAI HE, HUIYUN FENG, *Why is there no NATO in Asia? Revisited: Prospects theory, balance of threat, and US alliance strategies*, „European Journal of International Relations”, Vol. 18, Number 2, June 2012, s. 227–250.

⁶⁴ Patrz np. K. SCHAKE, *US retrenchment is right and overdue*, [w:] *All alone? What US retrenchment means for Europe and NATO*, ed. TOMAS VALASEK, Center for European Reform, February 2012, s. 12.

większą odpowiedzialność za swoje bezpieczeństwo. Ale to kryzys finansowy w USA był ostatecznym bodźcem, który popchnął Waszyngton do działania. W 2011 roku to nowe podejście uwidoczniło się w czasie wojny w Libii, o czym poniżej, oraz w wielu deklaracjach polityków amerykańskich,⁶⁵ a na początku 2012 roku zostało oficjalnie ogłoszone w nowym dokumencie określającym cele strategiczne polityki bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych – jako „zmiana punktu ciężkości (*re-balancing*)”.⁶⁶

Dlaczego kryzys miał kluczowe znaczenie? Dlatego, że Amerykanie muszą dokonać istotnych redukcji wydatków wojskowych. Przyjęty przez Kongres latem 2011 roku *Budget Control Act* zakłada istotne redukcje wydatków wojskowych – około 330 mld dolarów w ciągu 10 lat. Ponadto jeśli kongresmeni nie dokonają cięć innych wydatków budżetowych (pozwalających zmniejszyć deficyt o 1,2 bln USD), automatycznie od 2013 do 2021 roku budżet Departamentu Obrony będzie cięty o 55 mld każdego roku.⁶⁷ Tak duże redukcje są konsekwencją olbrzymiego długu publicznego Stanów Zjednoczonych, który przekracza 100 proc. amerykańskiego PKB, ale i ogromnym wyzwaniem dla amerykańskich planistów wojskowych. Sekretarz obrony USA Leon Panetta określił cięcia jako „nieakceptowalne” i nazwał je „scenariuszem końca świata” (*dooms day scenario*), choć część analityków wskazuje, że są one mimo wszystko dość skromne, rozłożone w czasie i nie do końca pewne.⁶⁸ Nie ulega jednak wątpliwości,

⁶⁵ Patrz np. artykuł Hilary Clinton obszernie objaśniający zmianę w amerykańskiej polityce zagranicznej. H. CLINTON, *America's Pacific Century*, „Foreign Policy”, November 2011.

⁶⁶ „While the U.S. military will continue to contribute to security globally, we will of necessity rebalance toward the Asia-Pacific region”, US Department of Defense, *Sustaining US global leadership: Priorities for 21st century defense*, January 2012, s. 2.

⁶⁷ L.P. FARRELL JR., *Budget Control Act of 2011 Forces Real Cuts to Defense, and Difficult Choices*, „National Defence”, September 2011. Por.: M. MANYIN et al., *op. cit.*, s. 13.

⁶⁸ Z cięć wyłączone są na przykład „wydatki wojenne”, co umożliwi dokonywanie przesunięć finansowych z budżetu „obrony” na budżet „wojny” i zmniejszanie tym samym realnego spadku wydatków wojskowych. K. SCHAKE, *US retrenchment...*, *op. cit.*, s. 12.

że armia Stanów Zjednoczonych realnie odczuje cięcia, tym bardziej że w rezultacie zaangażowania wojennego w ostatniej dekadzie gwałtownie rosną wydatki na ochronę zdrowia żołnierzy (wzrost z 19 do 52 mld USD od 2007 do 2011 roku) i emerytury wojskowe.⁶⁹

Oczywiście nasuwa się pytanie, czy zwrot USA w kierunku Azji i zmniejszenie zaangażowania w Europie okaże się zjawiskiem trwałym, czy też ta polityka może się zmienić, na przykład w wyniku wygranej Republikanów w wyborach i zmiany politycznej w Białym Domu? Należy zauważyć, że ma ona jednak mocne podstawy polityczne (interesy, obawy i nadzieje amerykańskie związane są coraz bardziej z Azją niż z Europą), jednocześnie brak jest wskazań, aby Republikanie dążyli do zasadniczej zmiany po przejęciu władzy. Jak zauważył F. HEISBOURG, w „białej księdze” polityki zagranicznej Mitta Romneya, kandydata Republikanów na prezydenta, Europa jest przywoływana 14 razy (głównie w kontekście historycznym), Chiny 35, a NATO ani razu.⁷⁰ Zdaniem Hallamsa i Schreera, ważny jest też aspekt generacyjny – dla młodszych polityków i urzędników amerykańskich związki transatlantyckie są po prostu mniej ważne.⁷¹ W kontekście przytoczonych powyżej argumentów można przewidywać, że zmiana w polityce amerykańskiej będzie trwała i niezależna od koniunktury politycznej w USA.

Jakie są tego bezpośrednie konsekwencje dla Europy? Łatwo można je dostrzec w obszarze bezpieczeństwa. Z pewnością znacząco zmniejszy się amerykański kontyngent wojskowy w Europie (obecnie liczący

⁶⁹ *Ibidem*, s. 13.

⁷⁰ F. HEISBOURG, *The defence of Europe: Towards a new transatlantic division of responsibilities*, [w:] „All alone...”, s. 28.

⁷¹ Przytaczają oni potwierdzającą tę tezę opinię Henry’ego Kissingera a także obrazową wypowiedź natowskiego oficjela: „the younger decision makers in Washington and those who influence the decision makers don’t have that NATO engagement, that strong attachment to the US in Europe in their DNA in the same way that the last generation did”. Patrz: E. HALLAMS, B. SCHREER, *Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya*, „International Affairs”, Vol. 88, 2/2012, s. 324.

80 tysięcy żołnierzy), niektóre bazy zostaną zamknięte, a zasadniczym celem Amerykanów stacjonujących na Starym Kontynencie będzie szkolenie żołnierzy europejskich do misji interwencyjnych, a nie „zapewnianie bezpieczeństwa” w tradycyjnym ujęciu.⁷² To są zmiany ważne, ale jednak nie ma sensu przeceniać ich znaczenia – amerykańscy żołnierze oficjalnie stacjonujący w Europie i tak od dawna przebywali *de facto* w Iraku lub w Afganistanie. W sensie realnej liczby żołnierzy aż tak wiele się nie zmieni, zresztą miejsce stacjonowania nie jest w dzisiejszych czasach tak istotne, jak dawniej. Co jest niewątpliwie ważne, to wola uczestnictwa Amerykanów w misjach wojskowych istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa europejskiego. A w tym kontekście mamy do czynienia z zasadniczą zmianą.

Wojna libijska i natowska operacja *Unified Protector* w 2011⁷³ roku to pierwszy, ale bardzo wyrazisty przykład zmiany podejścia Amerykanów do kwestii bezpieczeństwa europejskiego i wspólnych operacji sojuszniczych. W czasie konfliktu Waszyngton zostawił dowództwo Europejczykom, którzy musieli też wziąć na siebie główny ciężar prowadzenia działań zbrojnych i odpowiedzialności politycznej. Stany Zjednoczone, dostarczając niezbędnych zasobów, odegrały w tej misji rolę ważną, ale ograniczoną. Zdaniem Tomasa Valaska, analityka brytyjskiego *Center for European Reform*, oznacza to, że podział zadań w ramach Sojuszu zasadniczo się zmienił: „Europejscy członkowie NATO zrozumieli, że (...) ich sojusz z USA uległ zmianie. Waszyngton, bardziej metodą zaniechań niż akcji, ustalił nowe zasady gry. Od dzisiaj Ameryka będzie się zachowywała jak każdy inny członek NATO, nieangażując się w niektóre operacje, albo wspierając je w minimalnym niezbędnym do ich prowadzenia zakresie”.⁷⁴

⁷² K. SCHAKE, *op. cit.*, s. 13.

⁷³ Ciekawa analiza przebiegu operacji patrz: C. TAYLOR, *Military Operations in Libya*, House of Commons, 24 October 2011.

⁷⁴ T. VALASEK, *Introduction*, [w:] „All alone...”, *op. cit.*, s. 1.

Jakie wnioski można wyciągnąć z operacji libijskiej?

1. Odpowiedzialność Europy za jej własne bezpieczeństwo wzrosła. Amerykanie stali się zdecydowanie mniej chętni do akceptowania europejskiej „jazdy na gapę” w zakresie ponoszenia kosztów (ludzkich i finansowych) zapewniania Europejczykom bezpiecznego środowiska międzynarodowego i rozwiązywania regionalnych, europejskich problemów bezpieczeństwa. Ta sytuacja ciągnie się od lat, stając się wręcz przedmiotem żartów,⁷⁵ ale ostatnie wydarzenia pokazują, że po stronie Waszyngtonu jest wola polityczna, by to zmienić.
2. Zależność Europejczyków od amerykańskich zasobów wojskowych pozostaje olbrzymia. „Ograniczony” udział USA oznaczał, że 25% nalotów wykonały samoloty amerykańskie, niemal wszystkie pociski samosterujące, które zniszczyły libijską obronę przeciwlotniczą, były amerykańskie, Waszyngton dostarczył większość samolotów-cystern oraz niemal całą infrastrukturę elektroniczną niezbędną do prowadzenia nalotów.⁷⁶
3. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE znowu się nie sprawdziła, a NATO jest nadal potrzebne. Próba użycia w konflikcie libijskim CSDP nie okazała się być do końca efektywna, a kraje członkowskie były bardzo podzielone co do sensu i zakresu interwencji zbrojnej w Libii.⁷⁷ W rezultacie, najodpowiedniejszym „parasolem” dla operacji powstałej koalicji „zdolnych i chętnych” stał się Sojusz Północnoatlantycki.
4. Podniesienie zdolności wojskowych Europy i zmniejszenie skali zależności od zasobów amerykańskich staje się palącą koniecznością. Bez tego prowadzenie operacji wojskowych podobnych jak ta w Libii, co jest przecież prawdopodobne, będzie skutkowało ich mniejszą

⁷⁵ Skrót nazwy NATO's International Security Force in Afganistan ISAF jest żartobliwie tłumaczony „I Saw Americanans Fight” (Widziałem walczących Amerykanów).

⁷⁶ K. SCHAKE, US retrenchment is right and overdue, [w:] „All alone...”, *op. cit.*, s. 9.

⁷⁷ N. KOENIG, *op. cit.*

efektywnością i zdecydowanie większymi kosztami politycznymi misji (wyższe straty w ludziach spowodowane niedostatecznym wykorzystaniem nowoczesnego sprzętu wojskowego).

Ten ostatni postulat, podniesienia zdolności wojskowych Europy, jest zresztą powtarzany od lat, jak mantra, po obu stronach Atlantyku.⁷⁸ Wiadomo bowiem, że bez odpowiednich narzędzi militarnych europejska polityka obrony nigdy nie będzie autonomiczna, wiarygodna ani efektywna. Wolta Waszyngtonu, jeśli faktycznie się zmieni w trwałe zmniejszenie nakładów na zapewnienie Europie bezpieczeństwa, będzie czynnikiem, który po prostu przymusi Unię do działania. I to nawet pomimo kryzysu i konieczności dokonywania cięć budżetowych. Pewne symptomy tego już zresztą widać.

Pogłębianie współpracy wojskowej

W sytuacji rosnącej presji na cięcia budżetowe w poszczególnych państwach członkowskich, a jednocześnie rysującej się konieczności wzięcia na siebie większej odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo, logicznym rozwiązaniem wydają się pogłębienie współpracy wojskowej i racjonalizacja wydatków, głównie związanych z zakupami uzbrojenia. Niestety, wspólne nabywanie zasobów wojskowych przez kraje unijne to raczej wyjątek niż norma: tylko około 20% wydatków jest ponoszonych w ten sposób.⁷⁹ Co gorsza, nawet jeśli ta współpraca następuje, to rzadko rządy nią mechanizmy rynkowe, a częściej zasada „jaki wkład, takie korzyści”: jeśli na przykład Niemcy finansują 40% kosztów kontraktu, to niemieckie firmy produkcyjne otrzymują kontrakty w wysokości

⁷⁸ Patrz np. G. ADAMS, G. BEN-ARI, *Transforming European Militaries. Coalition operations and the technology gap*, Routledge 2006; J. HOWORTH, *The European Security Strategy and military capacity: the first significant steps*, [w:] „The EU and the European Security Strategy”, ed. S. BISHOP, J. ANDERSSON, Routledge 2008, s. 81–102.

⁷⁹ CH. MÖLLING, S. BRUNE, *op. cit.*, s. 23.

40% budżetu. I nie ma znaczenia, czy jest to optymalny cenowo i jakościowo wybór.⁸⁰ Część dotychczasowych wspólnych programów kończyła się spektakularnymi niepowodzeniami, jak na przykład budowa samolotu transportowego Airbus A400M, ciągnąca się latami i wielokrotnie wydłużana.⁸¹

Instytucje unijne od lat zachęcają państwa członkowskie do szerszej współpracy w zakresie produkcji i zakupów sprzętu wojskowego, która ma poprawić europejskie zdolności wojskowe. W tym celu powołano w 2004 roku Europejską Agencję Obrony (European Defense Agency, EDA), której misją jest „wspieranie Rady i państw członkowskich w rozwijaniu unijnych zdolności wojskowych w obszarze zarządzania kryzysowego”.⁸² EDA ma być organizacją, która będzie odpowiadała za wprowadzenie międzyrządowego reżimu dostaw sprzętu,⁸³ koordynowała, optymalizowała i harmonizowała wysiłki państw. EDA ma w szczególności realizować tzw. *Capability Development Plan* (CDP), zatwierdzony przez państwa członkowskie w 2008 roku i wskazujący 12 priorytetowych obszarów wymagających poprawy.⁸⁴ Rzut oka na budżet tej organizacji pokazuje, iż nie jest ona w stanie tego robić, gdyż przepływa przez nią ułamek procenta środków przeznaczanych na wydatki wojskowe. W 2004 roku, kiedy Agencja powstawała, jej budżet wynosił zaledwie

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Airbus' A400M Aerial Transport: Delays and Development, ><http://www.defenseindustrydaily.com/A400M-Delays-Creating-Contract-Controversies-05080/>< (24.07.2012).

⁸² Artykuł 2, Council Decision 2011/411/CFSP of 12 July 2011 defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency and repealing Joint Action 2004/551/CFSP, Official Journal of the European Union, L 183/16, 13.7.2011.

⁸³ Council of European Union, Declaration on Strengthening...

⁸⁴ Do obszarów tych należą m.in.: trening pilotów śmigłowców, zwiad morski, szpitale polowe, tankowanie w powietrzu, wojskowa komunikacja satelitarna, wywiad i rozpoznawanie taktyczne pola walki oraz broń inteligentna (*smart munitions*). Szczegóły patrz strona internetowa EDA: >www.eda.europa.eu<.

1,9 mln EUR, w 2010 roku nadal niewiele – 31 mln EUR (koszty ponoszone solidarnie przez członków Unii, w proporcji zgodnej z produktem narodowym brutto, (PNB). Ponadto Agencja uczestniczy w realizacji projektów *ad hoc*, finansowanych przez zainteresowane kraje (o wartości łącznie około 300 mln).⁸⁵ W skali całości budżetów obronnych krajów członkowskich są to kwoty bardzo nieznaczne.

W osiągnięciu pogłębionej współpracy wojskowej między krajami członkowskimi ma też pomóc wdrożenie przyjętych w 2009 roku dyrektyw wspólnotowych dotyczących uproszczenia warunków transferów produktów związanych z obronnością w UE⁸⁶ oraz koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa.⁸⁷ Ich celem jest usunięcie barier w handlu produktami związanymi z obronnością, zachęcenie do wspólnych projektów produkcyjnych oraz poprawa konkurencyjności unijnych przedsiębiorstw sektora obronności. Proces transpozycji pierwszej z nich jeszcze się nie skończył, choć regulacje mają obowiązywać od czerwca 2012,⁸⁸ przepisy drugiej z nich weszły w życie w sierpniu 2011 roku. Dyrektywy te wydają się niezbędnym krokiem na drodze budowy konkurencyjnego rynku zbrojeniowego w Europie, co jest celem Komisji, ale trudno oczekiwać, że nastąpi to szybko. Przemysł zbrojeniowy jest tradycyjnie traktowany jako kluczowy

⁸⁵ CH. MÖLLING, S. BRUNE, *op. cit.*, s. 26.

⁸⁶ Directive 2009/43/EC of The European Parliament and of The Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community.

⁸⁷ Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC.

⁸⁸ Przepisy wdrożyło dotychczas jedynie 20 krajów członkowskich. Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji Dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące transpozycji dyrektywy 2009/43/WE w sprawie uproszczenia warunków transferów produktów związanych z obronnością w UE, Bruksela, 29 czerwca 2012, COM(2012) 359 final.

z punktu widzenia interesów narodowych poszczególnych państw, jest sektorem z pogranicza interesów politycznych, wojskowych i biznesowych. Co gorsza, jest to rynek, na którym państwo jest jednocześnie regulatorem, właścicielem i klientem. To wszystko sprawia, że proces jego liberalizacji nie będzie łatwy.⁸⁹

Traktat z Lizbony wprowadził również instytucjonalny mechanizm, który ma ułatwiać podejmowanie pogłębionej współpracy wojskowej: *Permanent Structured Cooperation* (Stałą Współpracę Wojskową, PSCOO), którą definiuje art. 42.6: „Państwa Członkowskie, które spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowej i które zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania, mając na względzie najbardziej wymagające misje, ustanawiają stałą współpracę strukturalną w ramach Unii”.

Głównym celem tego mechanizmu jest właśnie zachęcenie do współpracy w zakresie wspólnego rozwijania najważniejszych zdolności wojskowych, które mogłyby być potem wykorzystywane w operacjach unijnych.⁹⁰ Zapis ten jednak pozostaje martwy – do współpracy w tej formule jeszcze nie doszło. Biscop i Coelmont odnajdują w nim echo atmosfery roku 2002 z Konwentu Europejskiego, kiedy to bezradna w obliczu kryzysu irackiego Unia, kilka lat wcześniej upokorzona na Bałkanach, stawiała sobie ambitne cele w zakresie polityki bezpieczeństwa. Powstały wtedy zapis pozostał, ale moment minął i dziś ówczesnego zapału integracyjnego, głównie Francuzów i Brytyjczyków, już nie ma, a kraje te nie wykazują chęci współdziałania w formule PSCOO.⁹¹ Mölling i Brune wskazują, że jest to spowodowane kryzysem – w obliczu konieczności cięcia wydatków nie ma chętnych do

⁸⁹ Strategia Unii w tym zakresie patrz: European Commission, *A Strategy For A Stronger And More Competitive European Defence Industry*, Brussels 5.12.2007, COM(2007) 764 final.

⁹⁰ Szerzej o tym mechanizmie patrz: S. BISCOP, „*Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration*”, „European Foreign Affairs Review”, Vol. 13, No. 4/2008, s. 431–448.

⁹¹ S. BISCOP, J. COELMONT, *CSDP and a Ghent...*, *op. cit.*, s. 153.

podejmowania dodatkowych zobowiązań w formule PESCOO.⁹² Rzut oka na belgijsko-węgiersko-polski *position paper* z 2010 roku⁹³ pokazuje jednak, że za problemem wdrożenia koncepcji głębszej współpracy obronnej części krajów stoi też obawa przed podziałem Unii, poprzez wydzielenie z niej niewielkiej grupy państw, które utworzą PESCOO. Stąd pojawiające się w dokumencie postulaty, aby była to formuła jak najszersza, włączająca raczej niż wykluczająca, przejrzysta i otwarta dla wszystkich członków. Jakikolwiek by to były przyczyny, narzędzie, które miało rozruszać nieco kulejącą współpracę państw członkowskich, stymulować szersze i lepsze wykorzystanie już istniejących instytucji (np. EDA) – nie działa.

Państwa członkowskie nie mają jednak specjalnych wątpliwości, że w sytuacji koniecznych cięć budżetowych podniesienie efektywności wydatkowania pieniędzy (niemożliwe bez uzyskania korzyści skali dzięki międzynarodowej współpracy) jest niezbędne. Bardzo wyraźnie zostało to wyartykułowane 23–24 sierpnia 2010 roku, kiedy to ministrowie obrony krajów unijnych zgromadzili się na nieformalnym spotkaniu w belgijskiej Gandawie, by omówić rozwój zdolności wojskowych w czasach kryzysu finansowego. Kontynuacją rozmów było spotkanie ministrów w Brukseli 9 grudnia 2010 roku, kiedy to na podstawie propozycji niemiecko-szwedzkiej⁹⁴ uzgodnili tzw. *Ghent Framework*. Zakłada on, że każdy kraj członkowski powinien systematycznie analizować swoje zasoby wojskowe kategoryzując je i dzieląc na trzy grupy:

- a) zasoby strategiczne, pozostające pod kontrolą narodową (np. wywiad, lotnictwo bojowe),

⁹² CH. MÖLLING, S. BRUNE, *op. cit.*, s. 33.

⁹³ Position paper by Belgium, Hungary and Poland on Pemanent Structured Co-operation, ><http://ddata.over-blog.com/xxxxxy/0/50/29/09/Docs-Textes/Coop-StructPsdPap-BeHuPl1006b.pdf>< (24.07.2012).

⁹⁴ *Food for Thought. European Imperative Intensifying Military Cooperation in Europe „Ghent Initiative”*, Berlin and Stockholm, November 2010.

- b) zasoby, które powinny być współdzielone (*pool*), np. lotnictwo transportowe, zasoby logistyczne,
- c) zasoby, które nie powinny być dublowane, a zależność od innych krajów akceptowalna (*role and task-sharing*), np. infrastruktura szkoleniowa czy systemy kontroli mórz i przestrzeni powietrznej.

Krajowe analizy mają być potem konsolidowane na szczeblu unijnym, przez EDA. Niewątpliwie jest to duży krok w stronę wspólnego planowania obronnego, prowadzonego w sposób ustrukturyzowany, stały i skoordynowany na szczeblu wspólnotowym. Jak przekonująco udowodnili Biscop i Coelmont,⁹⁵ *Ghent Framework* może prowadzić również do faktycznego uruchomienia mechanizmu PESCOO, gdyż jego wdrożenie oznacza *de facto* stworzenie grupy krajów, które zgodzą się na odgórną, unijną kontrolę nad ich planowaniem obronnym.

Opisanym powyżej działaniom na szczeblu unijnym towarzyszyło wiele inicjatyw podejmowanych przez grupy krajów członkowskich. Ich wspólnym mianownikiem był kryzys i szukanie oszczędności. Do najważniejszych z nich należą:

1. Francusko-brytyjska deklaracja o współpracy w zakresie obrony i bezpieczeństwa, podpisana na szczycie w Londynie 2 grudnia 2010 roku. Najważniejszymi obszarami współpracy mają być: lotnictwo transportowe (wdrożenie do służby A400M, w tym niezbędne szkolenia), rozwój samolotów bezzałogowych, lotnictwo morskie, broń atomowa. W uzasadnieniu podjęcia współpracy wprost odniesiono się do chęci uzyskania *greater value for money*.⁹⁶ Warto podkreślić, że to pierwsza dwustronna deklaracja Berlina i Paryża w zakresie polityki obronnej od czasu słynnej deklaracji z Saint Malo z 1998 roku i pierwsza w ogóle dotycząca

⁹⁵ S. BISCOP, J. COELMONT, *CSDP and a Ghent...*, *op. cit.*

⁹⁶ France and United Kingdom, *Declaration on Defence and Security Cooperation*, UK France Summit, London December 2, 2010.

pogłębiania współpracy wojskowej, i to w bardzo wrażliwych obszarach (tj. broń nuklearna).

2. Środkowoeuropejski „okrągły stół” współpracy obronnej (*Central European Roundtable on Defence Co-operation*) zapoczątkowany w styczniu 2011 roku, podczas prezydencji węgierskiej. Doszło wtedy do spotkania na szczecelu dyrektorów politycznych (*Defence Policy Directors*) sześciu krajów: Austrii, Chorwacji, Republiki Czeskiej, Węgier, Słowacji i Słowenii. Dyskutowano o możliwościach współpracy w zakresie rozwoju wspólnych zdolności wojskowych. 18–19 czerwca 2012 roku w austriackim Frauenkirchen, odbyło się pierwsze spotkanie tych państw na szczecelu ministrów obrony. Współpraca w ramach tego forum jest bardzo elastyczna: kraj wybiera sobie *à la carte*, spośród istniejących inicjatyw, te, w których chce brać udział, bez formalnego obowiązku uczestniczenia we wszystkich. Wśród obszarów współpracy są m.in.: broń masowego rażenia, siły specjalne, logistyka, szkolenia itp.⁹⁷ Polityczny pomysł na tę strukturę współpracy opiera się na braku w niej podmiotu dominującego, gdyż wszystkie kraje uczestniczące mają podobne potencjały wojskowe. Stąd też brak w niej Polski, która „nie pasuje rozmiarem”.
3. Grupa Nordycka (Nordic Defense Cooperation, NORDEF), która zapoczątkowana została w 2008 roku z inicjatywy Finlandii, Norwegii i Szwecji, ale opiera się na istniejącej od lat 60. XX wieku współpracy wojskowej. Kryzys i związane z nim oszczędności był impulsem do zacieśnienia współpracy i 4 listopada 2009 roku wszystkie pięć krajów nordyckich podpisało porozumienie zakładające wzmocnioną współpracę. Jej celem jest szukanie efektywnych rozwiązań w zakresie dostaw sprzętu, planowania, misji

⁹⁷ T. CSIKI, B. NÉMETH, *On the multinational development of military capabilities: Recommendations for the Central European Roundtable on Defence Co-operation*, European Geostrategy, 12.06.2012, ><http://europeangeostrategy.ideason europe.eu><.

pokojowych itp. Struktura jest zaplanowana jako elastyczna, a zakres współpracy może zostać znacząco poszerzony.⁹⁸

Zresztą kryzys wywołał pojawienie się różnego typu inicjatyw kooperacyjnych, których znaczenie może w przyszłości rosnać.⁹⁹ Dwie mniejsze, ale godne odnotowania inicjatywy zachodnioeuropejskie to utworzenie w 2010 roku w holenderskim Eindhoven *European Air Transport Command* (EATC, Europejskie Dowództwo Sił Transportu Lotniczego), które zarządza połączonymi zasobami lotnictwa transportowego Niemiec, Francji, Holandii i Belgii.¹⁰⁰ Z kolei w marcu 2012 roku EDA przyjęła francusko-niemiecko-duński projekt wspólnych zamówień w ramach zakupu samolotów-cystern.¹⁰¹

Na marginesie tych rozważań o inicjatywach oszczędnościowych w zakresie polityki bezpieczeństwa warto wspomnieć, że podobne działania kryzys finansowy wywołał w dyplomacji. 9–10 marca 2012 roku odbyło się nieformalne spotkanie ministrów spraw zagranicznych UE, podczas którego rozmawiano o efektywności kosztowej EEAS oraz możliwości lepszego wykorzystania dyplomacji unijnej jako narzędzia cięcia kosztów dyplomacji państw członkowskich. Rozważano, między innymi, jak się wydaje słuszny postulat lokalizowania delegacji unijnych i ambasad państw członkowskich w tych samych budynkach.¹⁰²

Wnioski

1. Kryzys spowodował konieczność szukania oszczędności w budżetach obronnych państw członkowskich UE. Jak dotychczas, w większości

⁹⁸ Patrz strona internetowa organizacji: >www.nordefco.org<.

⁹⁹ Długa lista różnego typu inicjatyw z czasów kryzysu patrz: CH. MÖLLING, S. BRUNNE, *op. cit.*, s. 47–52.

¹⁰⁰ Oficjalna strona internetowa: ><http://eatc-mil.com/><.

¹⁰¹ J. HOWORTH, *CSDP and NATO Post-Libya: Towards the Rubicon?*, *Egmont Royal Institute for International Relations*, Security Policy Brief, No. 35, July 2012, s. 3.

¹⁰² T. VOGEL, *Ministers to discuss cost-effective diplomacy*, „European Voice”, 8.03.2012.

państw cięcia nie są dramatycznie wysokie, niemniej znaczące. Presja na obcinanie wydatków i obniżanie budżetów ma charakter narastający. Co gorsza, w perspektywie wieloletniego, mogącego trwać nawet dwie dekady odczuwania skutków obecnego kryzysu z dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że zjawisko to szybko nie zniknie. Pieniądzy na wydatki wojskowe będzie coraz mniej.

2. Presja oszczędności budżetowych jest też bardzo widoczna u największego sojusznika Europy i dotychczasowego gwaranta bezpieczeństwa europejskiego, czyli w Stanach Zjednoczonych. Konieczność racjonalizowania wydatków była decydującym bodźcem, który popchnął Waszyngton do długo odwlekanej decyzji o zmniejszeniu zaangażowania wojskowego na kontynencie europejskim. Strategiczne wyzwania i zagrożenia dla Ameryki są obecnie związane głównie z kontynentem azjatyckim i stąd decyzja administracji prezydenta Obamy o koncentracji na tym kierunku, kosztem Europy. Ta decyzja, której praktyczny wymiar dostrzegliśmy w czasie operacji NATO w Libii, oznacza, iż kraje europejskie muszą wziąć na siebie większą część odpowiedzialności za swoje bezpieczeństwo. Czas „zmywania naczyń” po Amerykanach minął prawdopodobnie bezpowrotnie.
3. Zwiększenie odpowiedzialności za bezpieczeństwo europejskie w praktyce oznacza konieczność ponoszenia wojskowych, politycznych i finansowych kosztów operacji, które są niezbędne w celu jego zapewnienia. To z kolei wymaga podniesienia zdolności wojskowych Europy, która obecnie nie jest w stanie samodzielnie prowadzić wymagających misji wojskowych (tzn. misji wysokiej intensywności bojowej) według amerykańskiej doktryny minimalizowania strat własnych, uderzania punktowo w przeciwnika (minimalizacja strat po stronie ludności cywilnej), przy wykorzystaniu głównie lotnictwa i marynarki wojennej. Europa stoi więc przed wyzwaniem modernizacji swoich sił zbrojnych i przygotowania ich do znacznie większej niż do tej pory samodzielności operacyjnej.

4. Podniesienie zdolności bojowych sił europejskich w warunkach konieczności cięcia wydatków na zbrojenia jest możliwe wyłącznie poprzez racjonalizację wydatków. Zaprzestanie dublowania zasobów, wykorzystywanie efektów skali przy zakupach sprzętu, kooperacja w zakresie badań i rozwoju – skala możliwych działań optymalizujących wydatki jest naprawdę spora. Długa lista różnych inicjatyw w zakresie współpracy wojskowej, w tym strategiczny przegląd zasobów zaproponowany w Gandawie, świadczą o tym, że kryzys stał się naprawdę mocnym bodźcem zachęcającym kraje unijne do poszukiwania nowych ścieżek kooperacji. Zaryzykuję wręcz stwierdzenie, że Unia przekroczyła już lub jest bliska przekroczenia pewnej mentalnej i politycznej bariery, która hamowała dotychczas pogłębioną współpracę wojskową. Zaistniałe okoliczności, które, jak się wydaje, w perspektywie średniookresowej nie znikną, zmuszają po prostu kraje europejskie do pragmatycznego podejścia, uwolnionego od XX-wiecznych koncepcji poborowych armii narodowych.

3.3. Relacje gospodarcze z najważniejszymi partnerami

Największy od czasów wielkiego kryzysu gospodarczego lat 30. XX wieku szok ekonomiczny nie mógł nie pozostawić śladu na relacjach gospodarczych Unii z jej najważniejszymi zagranicznymi partnerami, czyli Stanami Zjednoczonymi (13,8% unijnego handlu w 2011), Chinami (13,3%) i Rosją (9,5%).¹⁰³ Warto więc prześledzić te relacje, ze szczególnym uwzględnieniem dwóch kwestii, które często pojawiają się w dyskusjach o skutkach kryzysu.

Po pierwsze, obawy o wzrost nastrojów protekcyjnych w Unii wywołanych pogarszającą się sytuacją finansową. Tego typu niepokoje

¹⁰³ EUROSTAT (Comext, Statistical regime 4).

wydają się uzasadnione: wzrost bezrobocia, pogarszanie się warunków życia skutkują rosnącą presją na polityków, aby „bronili” gospodarki przed zewnętrzną konkurencją. To z kolei powinno prowadzić do spadku poziomu wymiany handlowej w relacjach z krajami trzecimi. Taki rozwój wypadków dość powszechnie przewidywali zarówno politycy,¹⁰⁴ jak i eksperci.¹⁰⁵

Po drugie, zagrożenia zwiększenia wpływów krajów trzecich w Europie poprzez przejęcie kontroli nad strategicznie istotnymi sektorami gospodarki lub wymuszanie decyzji politycznych przez obietnice inwestycji. Pograżone w kryzysie kraje i firmy gorączkowo szukają inwestorów, również w krajach rozwijających się, które w ostatnich latach stały się istotnym źródłem kapitału.¹⁰⁶ Szukają więc, między innymi, w Rosji czy Chinach, krajach znanych z tego, że ich działalność inwestycyjna jest w dużej mierze motywowana politycznie, co wynika m.in. z niedemokratycznego systemu politycznego i wysokiego stopnia upaństwowienia gospodarki.¹⁰⁷ Rodzi to więc obawy o wzrost wpływów Pekinu czy Moskwy w niektórych krajach europejskich.

¹⁰⁴ Patrz np.: P. LAMY, *Keeping Trade Open: Resisting Isolationism*, Seoul, Korea, 23 February 2009; Wypowiedzi polityków unijnych patrz: F. DE VILLE, J. ORBIE, *The European Union's Trade Policy Response to the Crisis: Paradigm lost or reinforced?*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 15, 2/2011, s. 10.

¹⁰⁵ Patrz np.: M. WOLF, *Financial Crisis Tests Durability of Globalisation*, „Financial Times”, 9 October 2008; R.C. ALTMAN, *Globalization in Retreat*, „Foreign Affairs”, July/August 2009.

¹⁰⁶ Szerzej patrz np. *The Emergence of Southern Multinationals. Their Impact on Europe*, ed. L. BRENNAN, Pelgrave/Macmillan 2011.

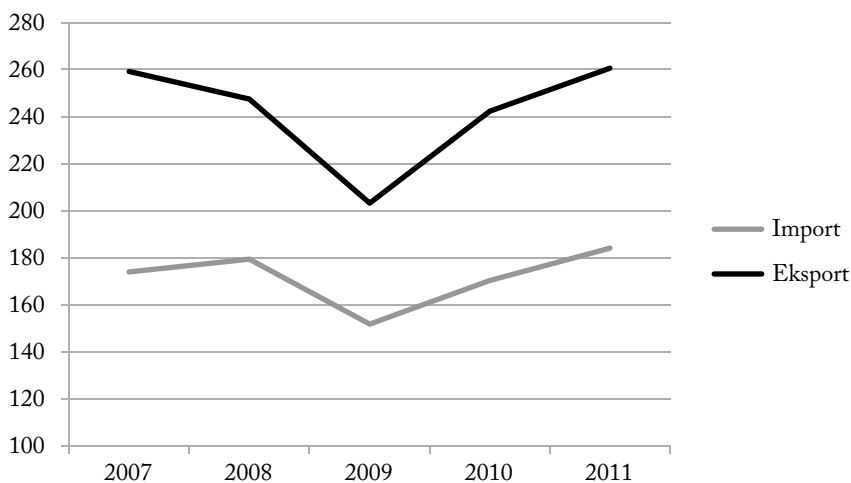
¹⁰⁷ Z badań przeprowadzonych w 2010 r. przez firmę Edelman, zajmującą się *public relations*, zagraniczne podmioty gospodarcze mają ograniczone zaufanie do rosyjskich partnerów, i to tym niższe, im obecność rosyjskiego biznesu większa. Najniższy poziom zaufania był w Szwecji (9%) i w Niemczech (12%), a najwyższy w Meksyku (71%). Za: I. WIŚNIEWSKA, *Ogólna charakterystyka zagranicznej aktywności rosyjskich podmiotów gospodarczych w latach 2004–2010*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2011, s. 12.

Analizując wpływ kryzysu na relacje gospodarcze z najważniejszymi partnerami Unii, warto pamiętać o powyższych obawach i spróbować odpowiedzieć na pytanie, czy możemy znaleźć dowody na to, iż są one zasadne.

Stany Zjednoczone

Stany Zjednoczone są najważniejszym partnerem handlowym Unii. Relacje gospodarcze między stronami są bardzo intensywne, a rynki finansowe głęboko zintegrowane, czego najlepszym dowodem było błyskawiczne przeniesienie się amerykańskiego kryzysu gospodarczego na drugą stronę Oceanu Atlantyckiego. Wzajemna wymiana handlowa w 2011 roku wyniosła aż 702,6 mld EUR, a wielkość wzajemnych inwestycji sięgnęła 2,39 bln EUR. Jak pokazują dane statystyczne (wykresy 5 i 6), kryzys wywołał gwałtowny spadek obrotów handlowych w 2009 roku, ale już kolejne lata przyniosły ożywienie i powrót do wartości sprzed kryzysu.

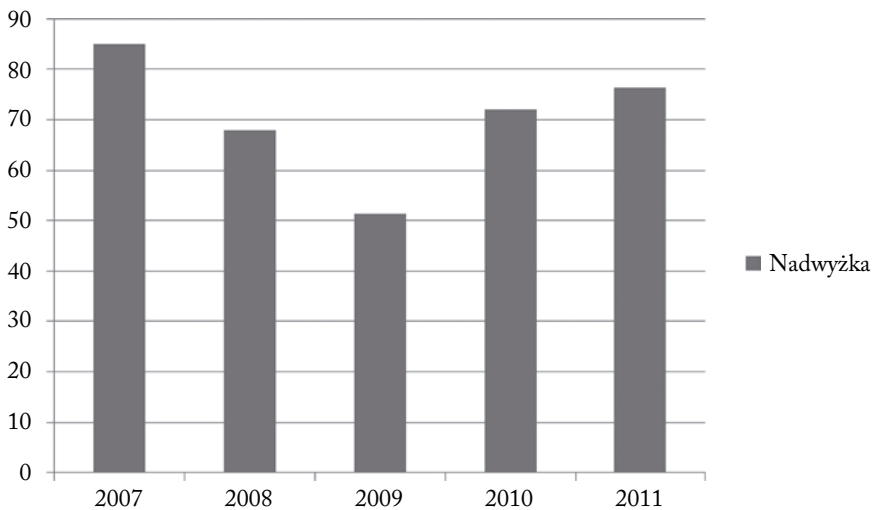
Wykres 5. Wielkość wymiany handlowej UE z USA, w podziale na import z USA i eksport unijny do USA w latach 2007–2011 (mld EUR)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie oficjalnych danych Eurostatu.

Niewielką zmianę zaobserwować można w unijnym bilansie handlowym z USA. Unia nadal utrzymuje sporą nadwyżkę handlową, ale nieco się ona zmniejszyła, co jest efektem zmian zachodzących w amerykańskiej gospodarce, rosnącego znaczenia amerykańskiego eksportu i nawoływania najwyższych rangą polityków, w tym prezydenta Obamy, do kupowania produktów amerykańskich (*Buy American*).

Wykres 6. Unijna nadwyżka w handlu z USA w latach 2007–2011 (mld EUR)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie oficjalnych danych Eurostatu.

Generalnie relacje handlowe między Unią a Stanami w czasach kryzysu nie uległy pogorszeniu. Żadna ze stron nie sięgnęła po narzędzia protekcyjnistyczne, w dużej mierze dzięki ograniczeniom nakładanym przez zasady Światowej Organizacji Handlu (WTO). Jak zauważył Karel De Gucht, unijny komisarz ds. handlu, na forum w Davos w 2010 roku, to właśnie WTO „ochroniło nas przed wybuchem protekcyjizmu, który pochłonął świat w latach 30. XX wieku”.¹⁰⁸ Obowiązujące zasady

¹⁰⁸ Karel De Gucht, wystąpienie podczas Światowego Forum Gospodarczego w Davos, 29 stycznia 2010.

wolnego handlu, traktowane nie jako problem gospodarczy, ale jako istotny sposób na rozwiązywanie tych problemów, nie zostały w rezultacie kryzysu porzucone ani w żaden sposób osłabione. De Ville i Orbie udowadniają nawet, że kryzys wzmocnił obowiązujące w Unii liberalne podejście do polityki handlowej i może wręcz stanowić impuls do dalszego znoszenia ograniczeń w handlu.¹⁰⁹ Do podobnych wniosków doszedł Bown, który badał wpływ kryzysu na zakres wprowadzanych przez kraje G-20 środków ochrony rynku.¹¹⁰ Najnowsze dane Komisji Europejskiej za rok 2011 co prawda pokazują wzrost nastrojów protekcjonistycznych w świecie, ale dotyczy to najczęściej relacji między krajami rozwijającymi się i w większości przypadków nie narusza w istotny sposób interesów unijnych. Komisja też z zadowoleniem wskazała na rozwiązanie w ostatnich latach kilku ważnych sporów z USA.¹¹¹

Inwestycje wzajemne oczywiście ucierpiały wskutek kryzysu. Unijne inwestycje w USA ze 148 mld EUR w 2008 roku, spadły do 79 mld. w 2009 roku. Inwestycje amerykańskie zaliczyły dno w 2008 roku (44 mld), aby w roku 2009 sięgnąć 97 mld. Jednakże w dalszym ciągu UE i USA są dla siebie najważniejszymi partnerami gospodarczymi, a przepływ inwestycyjny między nimi jest największy w świecie i tworzy około 15 milionów miejsc pracy na obu kontynentach. Unijne inwestycje w USA są ośmiokrotnie większe niż unijne inwestycje w Chinach i Indiach łącznie, a amerykańskie inwestycje w Europie są trzykrotnie większe niż na całym kontynencie azjatyckim.¹¹² Wspomniane we wstępie

¹⁰⁹ F. DE VILLE, J. ORBIE, *The European Union's Trade Policy...*, *op. cit.*

¹¹⁰ C. P. BOWN, *Assessing the G20 Use of Antidumping, Safeguards and Countervailing Duties During the 2008–2009 Crisis*, 2010, >www.globaltradealert.org/sites/default/files/GTA6_Bown.pdf<.

¹¹¹ Komisja Europejska, *Dziewiąte sprawozdanie. Przegląd środków ochrony handlu stosowanych przez państwa trzecie przeciwko Unii Europejskiej*, Bruksela 28.06.2012, COM(2012) 344 final.

¹¹² European Commission, DG Trade, ><http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/united-states/><.

do tego rozdziału obawy o polityczne konsekwencje działań inwestorów zagranicznych w Europie oczywiście nie odnoszą się do Ameryki, która dzięki podobieństwu systemów politycznych, wieloletnim doświadczeniom obecności kapitału amerykańskiego w Europie, bliskości politycznej i kulturowej nie budzi niepokoju.

Federacja Rosyjska

Rosja została ciężko doświadczona przez kryzys. Po długim okresie szybkiego wzrostu gospodarczego w 2008 roku zaczęły się kłopoty: ucieczka kapitału zagranicznego (tylko w październiku 2008 było to 50 mld USD), gwałtowny (o 50%) spadek dochodów z eksportu, problemy w sektorze bankowym i pęknięcie bańki na rynku nieruchomości. W rezultacie rosyjski PKB spadł w 2009 roku aż o 8 proc., wartość indeksów giełdowych spadła o trzy czwarte, a państwo straciło około 20 proc. swoich rezerw walutowych, w wyniku interwencji na rynku walutowym w obronie rubla.¹¹³ Od 2009 roku rosyjska gospodarka wróciła na ścieżkę wzrostu (w 2012 prognozowany wzrost PKB to 3,8%, a deficyt budżetowy zaledwie 0,8%¹¹⁴), choć bezrobocie nadal pozostaje wysokie, stan infrastruktury fatalny, a korupcja i wysoki stopień wpływu struktur państwowych na gospodarkę zniechęcają do inwestowania w tym kraju.¹¹⁵

W wyniku kryzysu relacje handlowe Unii z Rosją ucierpiały znacząco. Import z Rosji spadł o 1/3, a eksport aż o 37%, przy czym zdecydowanie bardziej ucierpiała na tym Rosja, dla której UE jest głównym

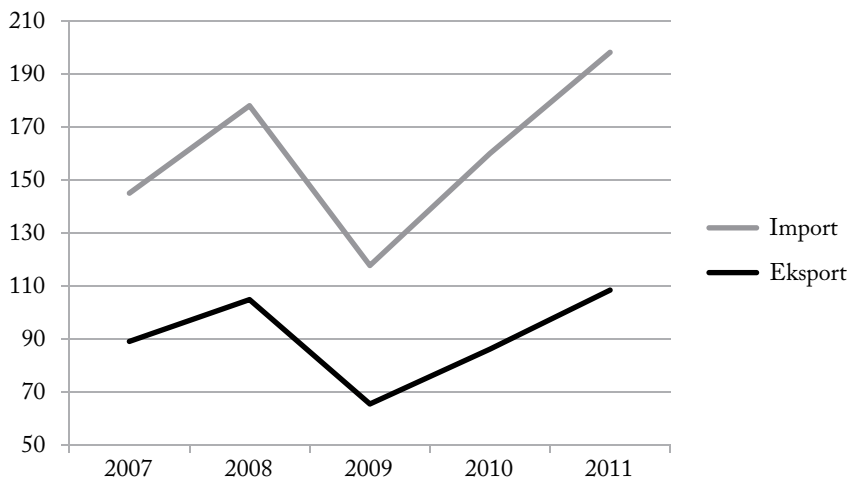
¹¹³ World Bank, *Russian Economic Report 2010*, No. 22, June 2010.

¹¹⁴ Dane za: The Economist, July 21, 2012.

¹¹⁵ S. GIUSTI, Russia in Crisis: Implications for Europe, [w:] Europe and the Financial Crisis, *op. cit.*, s. 243. Szerzej o rosyjskiej gospodarce w okresie kryzysu: I. WIŚNIEWSKA, A. DUBAS, J. ROGOŻA, *Rosja w kryzysie: rok pierwszy*, Raport Ośrodka Studiów Wschodnich, styczeń 2010.

źródłem dochodów z eksportu. Udział Rosji w unijnym eksporcie jest ważny (4 miejsce w 2011 roku), ale jednak zaledwie 7-proc.¹¹⁶ Jak widać na poniższym wykresie, obroty handlowe bardzo szybko wróciły do stanu z roku 2007, załamanie było krótkotrwałe.

Wykres 7. Wielkość wymiany towarowej UE z Rosją w podziale na unijny import i eksport do Rosji w latach 2007–2011 (mld EUR)



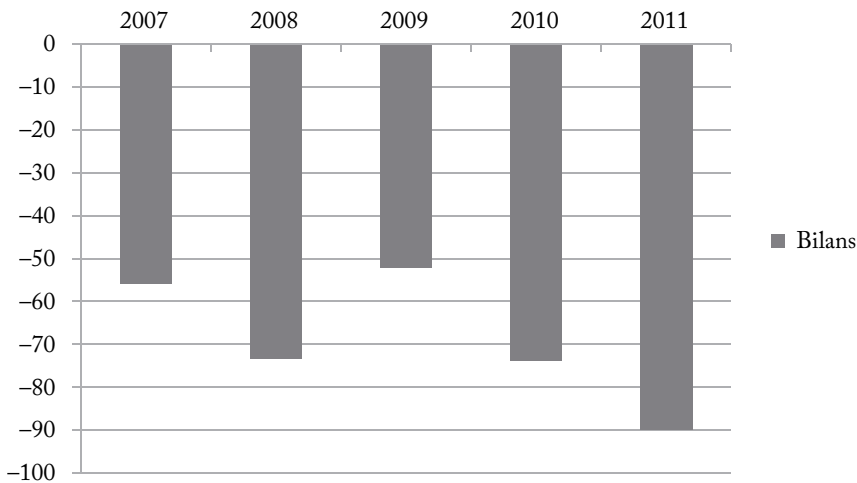
Źródło: Opracowanie własne na podstawie oficjalnych danych Eurostatu.

Niestety, wraz z ponownym wzrostem wymiany handlowej urósł unijny deficyt w handlu z Rosją (patrz wykres nr 8), który w 2011 roku sięgnął już prawie 90 mld EUR. Wzrostowi deficytu sprzyjały rosnące ceny surowców.

Wpływ kryzysu na relacje handlowe UE – Rosja był więc umiarkowany i krótkotrwały. Co więcej, wraz z wejściem Rosji do WTO w 2012 roku należy się spodziewać w kolejnych latach wzrostu wymiany handlowej, co być może zamortyzuje nieco ewentualne negatywne konsekwencje drugiej fali kryzysu gospodarczego w Europie.

¹¹⁶ Eurostat za 2011 rok.

Wykres 8. Unijny deficyt w handlu z Rosją w latach 2007–2011 (mld EUR)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie oficjalnych danych Eurostatu.

A jak wyglądała kwestia inwestycji rosyjskich w Unii? Antykryzysowy program rządu Federacji Rosyjskiej umocnił rolę państwa w gospodarce. Jak piszą eksperci Ośrodka Studiów Wschodnich:

„W czasie kryzysu wiele rosyjskich prywatnych przedsiębiorstw, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej, musiało zwrócić się po pomoc do państwa, jednego z nielicznych dysponentów gotówki. Zastawianie prywatnych aktywów pod nowe kredyty prowadziło w efekcie do dalszej renacjonalizacji oraz marginalizacji dużego biznesu prywatnego. Z kolei państwowe holdingi korzystające z pomocy państwa umacniały swoją pozycję na rynku. W efekcie antykryzysowe działania rządu pogłębiły proces odchodzenia rosyjskiej gospodarki od zasad wolnej konkurencji”.¹¹⁷

Umocnienie roli państwa w gospodarce ułatwia władzom prowadzenie skoordynowanej polityki gospodarczej, realizującej cele polityki

¹¹⁷ I. WIŚNIEWSKA, A. DUBAS, J. ROGOŻA, *op. cit.*, s. 5.

zagranicznej państwa. W tym kontekście warto się przyjrzeć rosyjskim inwestycjom zagranicznym, które mimo kryzysu nadal były prowadzone na szeroką skalę. W 2010 roku wśród tzw. gospodarek wschodzących Rosja zajmowała wysokie, trzecie miejsce pod względem wielkości inwestycji, za Hongkongiem i Chinami.¹¹⁸ Analiza kierunków rosyjskich inwestycji od 2008 roku wskazuje, że rosyjskie koncerny, wspierane przez państwo, a same wspierające gospodarcze interesy państwa, wykorzystały kryzys w celu wzmocnienia swojej pozycji w krajach dawnego bloku sowieckiego. Doskonale wpisywało się to w kremlowską politykę osłabiania w tych krajach wpływów Zachodu i wiązania ich jak najmocniej z Moskwą. W styczniu 2009 roku Elwira Nabibulina, minister ds. rozwoju gospodarczego, ogłosiła nawet otworenie specjalnej komórki koordynującej państwowe i prywatne (!!!) działania inwestycyjne w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw, a także pomoc gospodarczą udzielaną przez Rosję.¹¹⁹ Ponadto Rosja wywierała na sąsiednie państwa presję ekonomiczną za pomocą firm sektora energetycznego – grożąc podwyżkami cen surowców lub obniżając cenę w zamian za koncesje polityczne (np. porozumienie z Ukrainą przedłużające o 25 lat możliwość korzystania przez Rosję bazy z marynarki wojennej na Krymie¹²⁰).

Z punktu widzenia interesów Unii w szczególności niepokojąca jest sytuacja na Ukrainie, która pogrążona w kryzysie politycznym, odcięta przez to od kredytów zachodnich, jest zmuszona szukać pomocy w Moskwie. Rosja wykorzystuje ukraińskie problemy z obsługą zadłużenia

¹¹⁸ I. WIŚNIEWSKA, *op. cit.*, s. 2.

¹¹⁹ S. GIUSTI, *Russia in Crisis: Implications for Europe*, [w:] *Europe and the Financial Crisis*, *op. cit.*, s. 249.

¹²⁰ Umowa ta była powiązana z podpisanym w kwietniu 2010 r. porozumieniem gazowym. Dla władz ukraińskich obniżenie ceny gazu było niezmiernie ważne, ponieważ tylko w ten sposób rząd mógł przygotować budżet z deficytem poniżej 6%, który był warunkiem uzyskania kolejnej transzy kredytu z MFW. Szerzej patrz: A. GÓRSKA, P. WOŁOWSKI, *Ropa za gaz – Ukraina wiąże się z Rosją*, „Tydzień na Wschodzie”, Ośrodek Studiów Wschodnich, 28.04.2010.

do zwiększenia zależności tego kraju od kredytów rosyjskich. Uczestniczą w tym przede wszystkim banki państwowe, co świadczy o tym, że działania te popierają rosyjskie władze. Jak prognozuje Ośrodek Studiów Wschodnich, jeśli spowolnienie gospodarki ukraińskiej przemieni się w kryzys, może to doprowadzić do przejęcia wielu przedsiębiorstw ukraińskich przez rosyjskie podmioty gospodarcze¹²¹ i znacznego pogłębienia rosyjskich wpływów na Ukrainie.

Rosyjska ekspansja inwestycyjna jest też od lat obserwowana w krajach Unii Europejskiej.¹²² Natomiast według danych Eurostatu rosyjskie bezpośrednie inwestycje zagraniczne w UE są naprawdę niewielkie. W szczytowym 2007 roku osiągnęły wartość 10,5 mld EUR, by znacząco spaść w okresie kryzysu. W 2010 roku zaobserwowano wręcz ujemny bilans inwestycji rosyjskich w UE (−400 mln EUR).¹²³ Oczywiście trzeba pamiętać, że inwestycje rosyjskie dokonują się również za pośrednictwem tzw. rajów podatkowych (m.in. Cypr, Gibraltar), gdzie zarejestrowane są spółki z kapitałem rosyjskim. Skala tego procederu jest trudna do oszacowania,¹²⁴ ale nie zmienia raczej ogólnego obrazu: Rosja nie wykorzystała kryzysu do znaczącego zwiększenia swojej obecności gospodarczej w krajach Unii Europejskiej. Choć pewne niepokoje musi budzić sytuacja na Cyprze, gdzie niedawno odkryto bardzo duże źródła gazu ziemnego.¹²⁵ Rosja w grudniu 2011 roku udzieliła temu państwu 2,5 mld euro pożyczki, która pomogła złagodzić problemy

¹²¹ S. MATUSZAK, *Ukraina uzależnia się od rosyjskich kredytów*, „Tydzień na Wschodzie”, Ośrodek Studiów Wschodnich, 24.04.2012.

¹²² Szerzej patrz: A. MANSILYA-KRUZ, *The Westwards Expansion of Russian Multinationals*, [w:] *The Emergence of Southern Multinationals. Their Impact on Europe*, ed. L. BRENNAN, Pelgrave/Macmillan 2011, s. 114–129.

¹²³ Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Foreign_direct_investment_statistics.

¹²⁴ I. WIŚNIEWSKA, *Ogólna charakterystyka...*, *op. cit.*, s. 2.

¹²⁵ *A Greece or a Norway? Cyprus takes the helm at a time of crisis for the European Union and itself*, *The Economist*, July 7, 2012.

finansowe. Polityczne warunki tej transakcji nie są znane, ale należy oczekiwać, że na pewno były.¹²⁶

Część inwestycji rosyjskich zablokowało zresztą prawo unijne, które, choć generalnie relatywnie otwarte wobec inwestycji zagranicznych,¹²⁷ chroni firmy sektora energetycznego przed przejęciami.¹²⁸ Najlepszym przykładem jest zablokowanie 21 czerwca 2011 roku przez Komisję Europejską kupna przez Gazprom akcji austriackiej giełdy gazowej Central European Gas Hub (CEGH). KE uznała transakcję za sprzeczną z zasadą autonomiczności (oddzielenia od dostaw) infrastruktury rynku energetycznego UE.¹²⁹

Analizując więc wpływ kryzysu na relacje unijno-rosyjskie, można postawić tezę, że był on jedynie pośredni, choć niezwykle ważny, w szczególności z punktu widzenia szans na realizację celów politycznych Unii w krajach Europy Wschodniej i żywotnych interesów jej niektórych członków (Polski, Litwy). Rosnąca dominacja rosyjska w przestrzeni postsowieckiej bardzo utrudni osiągnięcie celów Partnerstwa Wschodniego, które zakłada okcydentalizację Europy Wschodniej i jej integrację gospodarczą z Unią.

Chińska Republika Ludowa

Chiny również mocno odczuły skutki kryzysu gospodarczego, choć władzom udało się w dużej mierze je zamortyzować.¹³⁰ Spadek popytu

¹²⁶ A. STERGIOU, *Russian policy in the eastern Mediterranean and the implications for EU external action*, EU Institute for Security Studies, 25 July 2012.

¹²⁷ Szerzej patrz np.: J. CLIFTON, D. DIAZ-FUENTES, *The European Union, Southern Multinationals and the Question of the „Strategic Industries”*, [w:] *The Emergence of Southern...*, *op. cit.*, s. 226–241.

¹²⁸ Szerzej patrz: A. ŁOSKOT-STACHOTA, *The EU internal market – a stake or a tool in European-Russian gas relations*, „Komentarze OSW”, 24.06.2011.

¹²⁹ Szerzej patrz: *Problemy Gazpromu z kupnem udziałów w CEGH*, „Tydzień na Wschodzie”, Ośrodek Studiów Wschodnich, 29.06.2011.

¹³⁰ Szerzej patrz np.: *China and the Global Crisis*, ed. Y. ZHENG, S.Y. TONG, World Scientific, 2010; G. CHANCE, *China and the Credit Crisis. The Emergence of the World Order*, Wiley 2010.

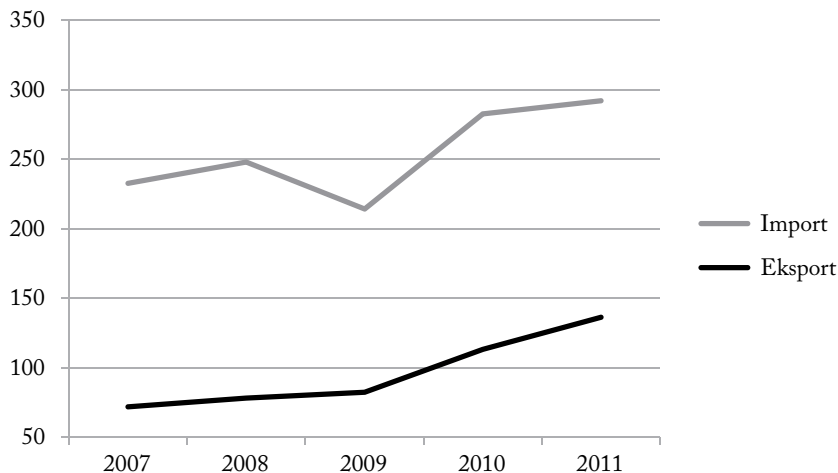
na chińskie towary z dwóch najważniejszych rynków – amerykańskiego i europejskiego spowolnił chiński wzrost gospodarczy i dodatkowo wyeksponował strukturalne problemy chińskiej gospodarki: rosnące bezrobocie, pogłębiające się dysproporcje rozwojowe, słabo rozwinięty sektor finansowy itp. Rząd w Pekinie, dla którego odczuwalna w ostatnich dekadach poprawa jakości życia społeczeństwa stała się głównym źródłem legitymizacji władzy, bardzo energicznie zareagował na pogarszającą się koniunkturę. Pakiet stymulacyjny ogłoszony 3 listopada 2011 roku miał wielkość 4 bln juanów (ok. 586 mld USD), a jego wdrożenie było w ocenie analityków sukcesem rządu. Przede wszystkim gwałtownie wzrosła akcja kredytowa banków (tylko w pierwszym kwartale 2009 roku wzrost wielkości udzielanych pożyczek sięgnął aż 10% PKB), dzięki czemu poprawił się dostęp firm do pieniądza, co z kolei przełożyło się na wzrost inwestycji.¹³¹ W efekcie chiński wzrost gospodarczy w 2010 roku powrócił na poziom dwucyfrowy (10,4%), by w kolejnym tylko nieznacznie zwolnić.¹³²

Unijne relacje gospodarcze z Chinami nie ucierpiały zanadto w wyniku kryzysu, przynajmniej z perspektywy Brukseli. Europejski eksport do Chin cały czas rósł (patrz wykres 9), a załamanie importu w 2009 roku doprowadziło do pierwszego od czasu wejścia Chin do WTO w 2001 roku spadku deficytu handlowego po stronie unijnej (patrz wykres 10). Podobnie jednak jak w przypadku relacji handlowych z pozostałymi najważniejszymi partnerami, już w 2010 roku saldo wymiany handlowej z UE ponownie zaczęło rosnąć.

¹³¹ B. NAUGHTON, *China Response to the Global Crisis and Lessons Learned*, [w:] „The Global Recession and China's Political Economy”, ed. D.L. YANG, Palgrave/Macmillan, 2012, s. 15–32.

¹³² Dane chińskiego Narodowego Biura Statystycznego za: *China's 2011 GDP growth slows to 9,2%*, „China Daily”, 17.01.2012.

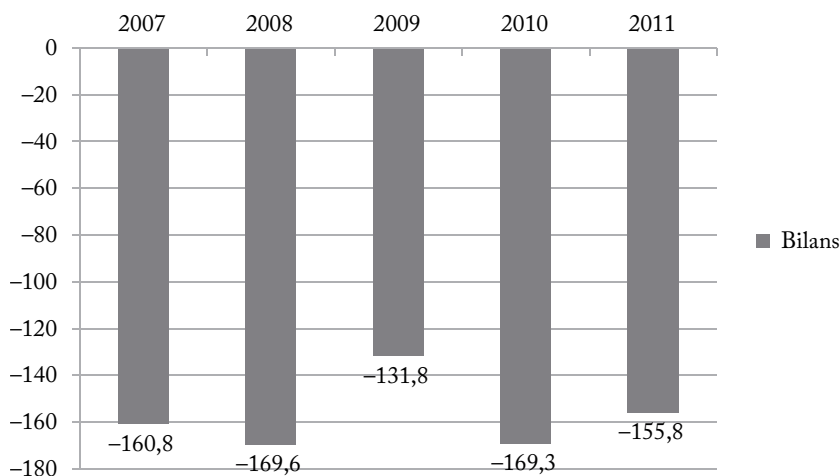
Wykres 9. Wielkość wymiany towarowej UE z Chinami w podziale na import i eksport w latach 2007–2011 (mld EUR)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie oficjalnych danych Eurostatu.

Deficyt handlowy po stronie unijnej ponownie skoczył do niemal 170 mld EUR, czyli do poziomu sprzed kryzysu. Dane za rok 2011 potwierdzają utrzymywanie się wysokiej nadwyżki handlowej po stronie Chin.

Wykres 10. Unijny deficyt w handlu z Chinami w latach 2007–2011 (mld EUR)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie oficjalnych danych Eurostatu.

Kryzys więc nie przyczynił się do rozwiązania najpoważniejszego z punktu widzenia Unii problemu gospodarczego w relacjach z Chinami: głębokiej nierównowagi w handlu, spowodowanej utrzymywaniem przez Pekin barier handlowych utrudniających przedsiębiorstwom europejskim wejście na rynek chiński i działalność na nim. W dość zgodnej opinii polityków europejskich za deficytem stoją bowiem w dużej mierze decyzje polityczne Pekinu, a nie powody czysto ekonomiczne.¹³³ W warunkach kryzysu gospodarczego chińskie bariery handlowe stały się jeszcze bardziej dokuczliwe i Unia nasiliła presję na Chiny, aby je redukowały. W czerwcu 2012 roku dał temu wyraz unijny ambasador przy WTO Angelos Pangratis.¹³⁴ Grek w swoim wystąpieniu wymienił wszystkie najważniejsze bariery (tj. restrykcje eksportowe, uciążliwe procedury, zamknięty rynek zamówień publicznych, ograniczenia inwestycyjne w wielu sektorach gospodarki itp.), wskazując, iż Chiny nie wypełniają swoich zobowiązań akcesyjnych do WTO. Jednocześnie jednak podkreślił, że Państwo Środka w czasach kryzysu przyczynia się do walki z protekcjonizmem. Rzeczywiście, bowiem długa lista europejskich zarzutów nie jest niczym nowym, podobną Komisja Europejska przygotowała jeszcze w 2006 roku.¹³⁵ W warunkach kryzysu Chiny więc nie tyle wprowadziły nowe bariery ochronne, co utrzymały powolne tempo znoszenia starych, istniejących od lat.

¹³³ W 2007 r. w poufnym piśmie unijnego komisarza ds. handlu Petera Mendelсона do przewodniczącego Komisji Europejskiej Jose Manuela Barroso padły nawet słowa o „chińskim molochu, który się wyrwał spod kontroli” (*to some extent the Chinese juggernauts out of control*) w kontekście narastających problemów handlowych. Stephen Castle, *EU Trade Chief Calls For Aggressive Action Against China*, „International Herald Tribune”, October 17 2007.

¹³⁴ Statement By EU Ambassador to the World Trade Organisation Angelos Pangratis, *Fourth Trade Policy Review of China*, 12 and 14 June 2012.

¹³⁵ European Commission, *Competition and Partnership. A Policy paper on EU-China trade and investment*, Brussels, 24.10.2006, COM (2006) 632.

Ważną kwestią do rozważenia pozostaje jeszcze napływ chińskich inwestycji do Europy. Z niecałych 700 mln EUR rocznie w latach 2004–2008 inwestycje te potrojiły się w latach 2009 i 2010 (2,3 mld), by w 2011 osiągnąć wartość 7,4 mld EUR. Wzrost inwestycji chińskich w czasie kryzysu jest po części spowodowany chęcią wykorzystania okazji i zakupu po niższej cenie, a po części naturalną konsekwencją rozwoju przedsiębiorstw Państwa Środka, które umiędzynarodawiają swoją działalność. Mimo tego imponującego wzrostu, łączna wartość chińskich inwestycji w Europie stanowi, wedle szacunków analityków, ok. 4% całości zagranicznych inwestycji, a wedle oficjalnych danych Eurostatu – poniżej 1%.¹³⁶ Zdecydowana większość inwestycji chińskich została ulokowana w trzech największych krajach Unii: w Niemczech, we Francji i w Wielkiej Brytanii.¹³⁷ Warto przy tym zauważyć, że na 5 miejscu znajdują się niewielkie Węgry, a na 8 Grecja. W przeciwieństwie do inwestycji Chin w innych miejscach świata, które są skoncentrowane głównie na sektorze surowcowym i wydobywczym, inwestycje w Europie są zdywersyfikowane między kilkanaście różnych sektorów gospodarki.

Pogrążone w kryzysie kraje i przedsiębiorstwa widzą w Chinach potencjalnego inwestora, który dysponuje dużą gotówką i może im pomóc. Jednocześnie jednak pojawiają się głosy widzące w Chińczykach zagrożenie. Aż 41% ankietowanych mieszkańców z 12 krajów UE postrzega gospodarkę chińską jako zagrożenie,¹³⁸ wątpliwości mają też eksperci i dziennikarze.¹³⁹ Niepokój budzą motywy chińskich inwestycji,

¹³⁶ T. HANEMANN, D.H. ROSEN, *China Invests in Europe. Patterns, Impacts and Policy Implications*, Rhodium Group, June 2012, s. 31–35.

¹³⁷ *Ibidem*, s. 38. Dane te potwierdzają inne niezależnie prowadzone badania: F. HAY, CH. MILELLI, Y. SHI, *The Impact of the Global Financial Crisis on the Presence of Chinese and Indian Firms in Europe*, Sussex Academy Press 2012, s. 33.

¹³⁸ *Transatlantic Trends* 2011, s. 14, >http://www.gmfus.org/publications_/TT/TT2011_final_web.pdf<.

¹³⁹ Patrz np. S. MEUNIER, *China As Savior or Predator in Europe?*, >http://www.huffingtonpost.com/sophie-meunier/china-as-savior-or-predat_b_1074282.html<.

potencjalnie stanowiące zagrożenie dla strategicznych interesów krajów unijnych, a także możliwość uzależniania transakcji od spełnienia przez europejskie rządy politycznych warunków stawianych przez Pekin. Może to prowadzić do politycznego klientelizmu i utrudniać prowadzenie wspólnej, unijnej polityki wobec Chin. Niektórzy wieszczą nawet możliwość stworzenia „chińskiego lobby” wśród mniejszych krajów unijnych, które uzależnione od chińskich pieniędzy, wykonywałyby polityczne zalecenia Pekinu i na przykład blokowały określone decyzje w Radzie UE.¹⁴⁰

Trudno odmówić temu rozumowaniu logiki. Faktycznie, rządy i instytucje unijne zabiegają w Chinach o pieniądze. Dość wspomnieć podróż do Pekinu w październiku 2011 roku Klausa Reglinga, szefa *European Financial Stability Facility* (EFSF), czyli specjalnego funduszu ratunkowego dla gospodarek europejskich, który prosił władze chińskie o wkład do funduszu. Chińczycy postawili warunki polityczne, domagając się zaprzestania nacisków na obniżenie kursu juana.¹⁴¹ Innym przykładem jest prowadzona od lata 2010 roku chińska „dyplomacja obligacji”, w postaci ponawianych zapowiedzi (rzadziej realnych transakcji) zakupu papierów dłużnych pogrążonych w kryzysie krajów europejskich, tj. Hiszpanii, Grecji, Irlandii czy Portugalii.¹⁴² Kraje te, kiedyś podchodzące do chińskiego rynku z ostrożnością i obawiając się taniej chińskiej produkcji, teraz widzą w Chinach ważnego inwestora. Zarazem jednak, nie mając wielkich nadziei na ekspansję swoich firm na rynek chiński, są niechętnie wywieraniu presji na Pekin dotyczącej otwarcia rynków czy wysuwany

¹⁴⁰ F. GODEMENT, J. PARELLO-PLESNER, *Wyscig po Europę*, Fundacja Batorego 2011, s. 12.

¹⁴¹ W prasie cytowany był Li Daokui, członek komitetu politycznego chińskiego banku centralnego, który wspominał o zaprzestaniu przez Europę krytykowania Chin za utrzymywanie sztucznie zaniżonego kursu juana, co oznaczałoby odejście od uzgodnionej z Waszyngtonem polityki nacisku w tej sprawie na Pekin. Patrz: *China May Impose Conditions for Helping Euro Zone*, „SpiegelOnline”, 28.10.2011.

¹⁴² F. GODEMONT, J. PARELLO-PLESNER, *op. cit.*, s. 15.

przez Niemców, Francuzów i Brytyjczyków żądaniom stosowania „zasady wzajemności” z Chinami w dostępie do zamówień publicznych. Utrudnia to budowę wspólnego, unijnego stanowiska w relacjach z Pekinem, który doskonale zdaje sobie sprawę z tych podziałów.¹⁴³

Ostatnio publikowane badania¹⁴⁴ dotyczące chińskich inwestycji w Europie zdają się jednak wskazywać, że, jak dotychczas, ich polityczne znaczenie nie jest jeszcze aż tak znaczące, a żaden kraj unijny „nie siedzi w kieszeni Chińczyków”.

Po pierwsze, skala inwestycji chińskich firm w Europie pozostaje niewielka (podkr. autora). Co prawda, wzrost wartości chińskich inwestycji w Europie jest imponujący, ale udział firm chińskich w europejskim rynku jest wciąż niewielki. Oczywiście można wskazać małe kraje, np. Węgry, gdzie inwestycje chińskie są relatywnie duże, ale analiza danych statystycznych wskazuje, że pieniądze chińskie stanowią tam tylko ułamek inwestycji. W przypadku Węgier inwestycje wyniosły 2 mld USD w ciągu dekady, co stanowi poniżej 3% wartości wszystkich bezpośrednich inwestycji zagranicznych szacowanych na 65 mld EUR.¹⁴⁵

Po drugie, inwestorom chińskim przyświecają głównie motywy komercyjne (podkr. autora). Badania nie potwierdzają wyraźnego związku między wielkością inwestycji chińskich a stosunkiem danego kraju do takich kwestii jak sytuacja w Tybecie czy embargo na sprzedaż broni. Również analiza zachowań chińskich firm po wejściu na rynek europejski wskazuje na biznesowe, a nie polityczne powody dokonywania inwestycji. Mniejsze upolitycznienie inwestycji w Europie jest spowodowane tym, że aż 2/3 inwestorów chińskich to firmy prywatne.¹⁴⁶ Profil

¹⁴³ *Ibidem*, s. 30–31.

¹⁴⁴ T. HANEMANN, D.H. ROSEN, *op. cit.*; F. HAY, CH. MILELLI, Y. SHI, *op. cit.*

¹⁴⁵ Dane za: Hungarian Investment and Trade Agency, ><http://www.hita.hu/en/Content.aspx?ContentID=220482e5-5231-4d5f-bf8a-bbe11268d14a><.

¹⁴⁶ T. HANEMANN, D.H. ROSEN, *op. cit.*, s. 4.

inwestora chińskiego w UE jest więc zdecydowanie inny niż np. w Afryce, gdzie dominują przedsiębiorstwa państwowe, realizujące polityczne cele swojego właściciela.¹⁴⁷

Po trzecie, skala zakupów obligacji europejskich przez Chiny jest zbyt mała, by mogli dyktować warunki (podkr. autora). Z punktu widzenia krajów mających kłopot ze sprzedażą obligacji ChRL nie stanowi realnej alternatywy dla Europejskiego Banku Centralnego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego czy dużych krajów strefy euro. Jak dotychczas, to w Brukseli, Waszyngtonie, Berlinie i Paryżu decydują się losy kolejnych programów ratunkowych dla Grecji, Irlandii i innych zagrożonych niewypłacalnością krajów. Pekin posiada ponad 3 bln dolarów rezerw walutowych, najwięcej na świecie. Jest więc na rynku obligacji bardzo ważnym graczem, jednakże nadzieje, że azjatycka potęga uratuje strefę euro, wydają się mocno na wyrost. Sam Europejski Bank Centralny do stycznia 2012 roku wykupił obligacje greckie, portugalskie i irlandzkie o wartości 212 mld euro.¹⁴⁸ Skala inwestycji chińskich w tak ryzykowne papiery dłużne jest prawdopodobnie dużo mniejsza.¹⁴⁹ Ile dokładnie europejskich obligacji posiadają Chiny, nie sposób się dowiedzieć, gdyż nie publikują takich danych, a Unia Europejska również nie prowadzi rejestru obcych zakupów papierów dłużnych krajów członkowskich. Z faktu zmniejszenia liczby amerykańskich obligacji kupowanych przez Chińczyków możemy wnioskować, że istotnie przenoszą oni część swoich rezerw z papierów denominowanych w dolarach w te denominowane w euro.¹⁵⁰ Przyjmując jednak,

¹⁴⁷ Szerzej patrz: A. AMIGHINI, R. RABELLOTTI, M. SANFILIPPO, *Do Chinese SOEs and Private Companies Differ in Their Foreign Location Strategies?*, EUI Working Papers, RSCAS 27/2012.

¹⁴⁸ K. JENKINS, A. WORRACHATE, *Biggest Economies Face \$7.6 Trillion Tab for Maturing Debt*, „BloombergBusinessweek”, January 11, 2012.

¹⁴⁹ F. GODEMONT, J. PARELLO-PLESNER, *op. cit.*, s. 16.

¹⁵⁰ M. ZHANG, *China Appears to be Shifting Reserves to Euros from Dollars*, „International Business Times”, March 11, 2012.

że około 25% chińskich rezerw ulokowanych w euro, co dawałoby sumę 650 mld EUR,¹⁵¹ i wiedząc, że łączny dług publiczny krajów samej tylko strefy euro wyniósł w 2011 roku ponad 8 bln EUR, widzimy wyraźnie, że choć Chiny są inwestorem znacznym, to ich zaangażowanie nie ma charakteru rozstrzygającego. Ponadto trudno uwierzyć, aby konserwatywnie zarządzający swoimi rezerwami Chińczycy podjęli obciążone dużym ryzykiem inwestycje na większą skalę. Nawet chiński fundusz majątkowy, *China Investment Corporation*, zarządzający częścią rezerw w sposób najbardziej ryzykowny (np. kupowanie akcji przedsiębiorstw), ogłosił w 2012 roku, że wstrzymuje inwestycje w europejskie obligacje.¹⁵² Te szacunki potwierdzają spekulacje niektórych analityków,¹⁵³ że chińskie zapewnienia o inwestycjach w obligacje zagrożonych państw strefy euro mogą być w dużym stopniu częścią chińskiej dyplomacji publicznej i ich celem jest raczej budowa wizerunku Chin na arenie międzynarodowej niż ratunek zadłużonych krajów strefy euro. Oczekiwania części opiniotwórczych graczy rynkowych, w tym np. George’a Sorosa,¹⁵⁴ co do dużej roli, jaką powinno odegrać Państwo Środka w walce ze skutkami globalnego kryzysu, pozostaną raczej w sferze marzeń.

Wnioski

1. Wpływ kryzysu na relacje gospodarcze Unii i jej najważniejszych partnerów był bardzo silny w 2009 roku (duży spadek obrotów

¹⁵¹ Y-W. HU, *Management of China's foreign exchange reserves: a case study on the state administration of foreign exchange (SAFE)*, Economic Papers 421, July 2010, s. 9.

¹⁵² L. WEI, A. BROWNE, A. LATOUR, *China CIC Chief Sees Rising Risk of Euro Breakup*, „The Wall Street Journal”, June 7, 2012.

¹⁵³ „Dla publicznej dyplomacji Chin użyteczne jest sugerowanie, że są one potencjalnym dobroczyńcą”, F. GODEMONT, J. PARELLO-PLESNER, *op. cit.*, s. 16.

¹⁵⁴ G. SOROS, *Financial Turmoil in Europe and the United States*, PublicAffairs 2012, s. 95–99.

handlowych, spadek inwestycji), ale załamanie nie trwało długo. W ciągu dwóch lat obroty handlowe z najważniejszymi partnerami nie tylko wróciły do poziomu z 2007 roku, ale nawet go przekroczyły. Nie doszło do gwałtownego zwiększenia praktyk protekcyjnistycznych, a liberalizacja handlu jest uznawana za jedno z lekarstw na skutki kryzysu. Póki co więc nie spełniły się obawy, że kryzys światowy doprowadzi do wybuchu gospodarczych nacjonalizmów, tak jak to miało miejsce w latach 30-tych ubiegłego wieku.

2. Nie znajdują też potwierdzenia obawy o znaczący wzrost wpływów politycznych Rosji i Chin w Europie, związany z ich rosnącą ekspansją ekonomiczną. W świetle danych statystycznych oba kraje pozostają bardzo skromnymi inwestorami, choć ich rola rośnie. Spektakularne transakcje, jak na przykład długoterminowy leasing portu w Pireusie przez chińską firmę COSCO, przykuwają oczy obserwatorów, prawdopodobnie pokazują trend rozwoju sytuacji, ale nie zmieniają całościowego obrazu. Wskazywane zagrożenia mogą wystąpić w przyszłości, ale póki co nie ma przekonujących dowodów, że mamy do czynienia z jakąś dramatyczną sytuacją. Nie ma też specjalnie co liczyć na to, że kraje te będą remedium na europejskie kłopoty gospodarcze.
3. Bardzo niepokojący i niekorzystny dla Unii jest rozwój sytuacji w sąsiadujących z nią krajach dawnego bloku sowieckiego. Rosja wykorzystuje okres kryzysu do wzmacniania swojej pozycji gospodarczej i politycznej w krajach sąsiedzkich, pomagając gasić budżetowe pożary, lecz wystawiając za to słony rachunek. Czasem zresztą sama „dokłada dREW” podnosząc ceny dostaw surowców energetycznych. Przy całkowitej bierności pogrążonej w problemach wewnętrznych Unii wpływy Moskwy w dawnej strefie sowieckiej rosną, co źle rokuje planom zbliżenia takich krajów jak Ukraina, Białoruś czy Gruzja do struktur europejskich.

3.4. *Proces rozszerzenia UE*

Przed kryzysem oficjalnymi kandydatami do członkostwa w Unii były tylko Turcja i Chorwacja. Cztery lata później wiadomo już, że Chorwacja zostanie członkiem UE w 2013 roku, a lista krajów kandydujących poszerzyła się o cztery kolejne. Oprócz Turcji znalazły się na niej Islandia, Macedonia, Czarnogóra i Serbia. Żaden z tych krajów, oprócz Islandii, nie ma szans, by wejść do Unii przed rokiem 2015, ale już z tego zestawienia wynika, że proces rozszerzenia nie został przez kryzys gospodarczy zahamowany, choć można się było tego spodziewać. Co więcej, stał się raczej bodźcem zachęcającym niektóre kraje do akcesji.

Islandia

Najsilniej wpływ kryzysu odbił się na procesie akcesyjnym w przypadku Islandii. Pierwsza fala kryzysu była impulsem do rozpoczęcia starań o członkostwo, a druga okazała się hamulcem dla planów integracyjnych wyspy. Islandia od 1970 roku jest członkiem Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), w 1972 roku podpisała z EWG dwustronną umowę o wolnym handlu, a od roku 1994 jest w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG). Stopień integracji Islandii z Unią jest bardzo wysoki: dwie trzecie handlu zagranicznego odbywa się z państwami członkowskimi, wyspa jest od roku 2000 częścią strefy Schengen, korzysta też z dobrodziejstw wspólnego rynku, a jej prawo jest w znacznej mierze zharmonizowane z unijnym.

Jak już wspomniano w rozdziale 1, w 2008 roku Islandia poważnie ucierpiała z powodu kryzysu ekonomicznego, spowolnienia gospodarki, upadku sektora bankowego i obniżenia wartości islandzkiej korony.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Kryzysowi w Islandii poświęconych jest wiele publikacji. Patrz np. *Preludes to the Icelandic Financial Crisis*, ed. R.Z. ALIBER, G. ZOENGA, Palgrave/Macmillan 2011; R. BOYES, *Meltdown Iceland. Lessons on the World Financial Crisis from a Small Bankrupt Island*, Bloomsbury 2009.

W październiku tego roku mała wysepka trafiła na pierwsze strony gazet całego świata, a powiedzenie *Going Iceland* stało się wśród finansistów synonimem upadku całego systemu finansowego.¹⁵⁶ Bogactwo wyspiarskiego narodu poważnie się skurczyło wraz z upadkiem waluty, pojawił się problem bezrobocia i... wyboru sposobu wyjścia z kryzysu. Media na całym świecie, które nagle się zainteresowały losami trzystutysięcznego państwa, były w zasadzie zgodne: Islandia powinna jak najszybciej wejść do strefy euro i starać się o pełne członkostwo w Unii. Argumentowano, że w warunkach tak głębokich zawirowań na rynkach małe kraje są szczególnie narażone na kłopoty, jeśli nie mają oparcia w potężnym gospodarczo organizmie. W przypadku Islandii jedynym takim organizmem, który może udzielić wsparcia, jest właśnie Unia Europejska.¹⁵⁷ Mimo, iż Islandczycy przez lata świadomie rezygnowali z członkostwa w Unii, nie chcąc oddawać suwerenności, dostosowywać swojej polityki rybackiej do wymogów Unii i rezygnować z połowów wielorybów, w warunkach załamania gospodarki poparli idee pogłębienia integracji. W lipcu 2009 roku Islandia przedłożyła Radzie wniosek o członkostwo w UE, a w czerwcu następnego roku Unia zdecydowała o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Islandią.¹⁵⁸ Szwedzki minister spraw zagranicznych Karl Bildt zapewniał, że Islandię czeka raczej „szybka ścieżka” do członkostwa, ponieważ jest już w dużym stopniu zintegrowana z Unią.¹⁵⁹

Okazało się jednak, że wraz z powrotem Islandii na ścieżkę wzrostu gospodarczego (w 2011 roku 2,4%), poprawą sytuacji na rynku pracy

¹⁵⁶ A. JÓNSSON, *Why Iceland? How One of the World's Smallest Countries Became the Melt-down's Biggest Casualty*, MacGrow-Hill 2009, s. 210.

¹⁵⁷ D. CHARTIER, *The End of Iceland's Innocence. The Image of Iceland in Foreign Media during Financial Crisis*, University Ottawa Press 2008, s. 161.

¹⁵⁸ European Commission, *Commission welcomes European Council's decision to open accession negotiations with Iceland*, Brussels, 17 June 2010, IP/10/759.

¹⁵⁹ D. CHARTIER, *op. cit.*, s. 168.

(bezrobocie w 2011 spadło do 6,9%) i nadejściem drugiej fali kryzysu do Europy poparcie Islandczyków dla idei integracji ponownie spadło. W styczniu 2012 roku aż 67% odpowiedziało, że w referendum zagłosowałoby przeciw członkostwu w UE. W lutym na fotel prezydenta wybrany został eurosceptyczny Ólafur Ragnar Grímsson, a w marcu minister spraw zagranicznych Össur Skarphéðinsson zapowiedział, że nie ma szans na zakończenie negocjacji przed następnymi wyborami parlamentarnymi w 2013 roku.¹⁶⁰ Pogłębiający się kryzys w strefie euro sprawił, że przyjęcie europejskiej waluty przestało być postrzegane jako dobre rozwiązanie dla Islandii. Europa wyraźnie straciła w oczach Islandczyków i perspektywa pełnego członkostwa znacząca się oddaliła. Wszystko wskazuje na to, że stosunki Islandii z Unią, podobnie zresztą jak Norwegii, pozostaną w formule „głębokiej integracji bez członkostwa”.¹⁶¹

Balkany Zachodnie

Inaczej rzecz się ma w przypadku krajów bałkańskich. Dla wszystkich krajów Bałkanów Zachodnich integracja z Unią jest jedyną szansą na długofalowy rozwój gospodarczy i wzrost zamożności. Wydaje się, że okres kryzysu ostatecznie do tego przekonał nawet kraj najbardziej eurosceptyczny w regionie, czyli Serbię. Jak przekonująco dowodzą Veselelinović i Miletić,¹⁶² kraje wielkości Serbii, która jest i tak największa w regionie, nie są w stanie osiągnąć wysokiego tempa wzrostu gospodarczego i dokonać niezbędnych zmian strukturalnych w gospodarce bez

¹⁶⁰ Patrz: przegląd publikacji w prasie islandzkiej na tematy unijne: ><http://eunews.blogspot.it/><.

¹⁶¹ O norweskich perspektywach członkostwa patrz: CH. HILLION, *Integrating an Outsider: An EU Perspective on Relations with Norway*, „European Foreign Affairs Review”, Vol. 16 2011, s. 489–520.

¹⁶² P. VESELINOVIĆ, D. MILETIĆ, *Serbian Economic Restructuring As Determinant Of European Integration*, „Facta Universitatis”, Series: Economics and Organization, Vol. 8, No. 2, 2011, s. 153–163.

integracji z UE. Członkostwo jest najlepszym sposobem na poprawę bytu mieszkańców, zapewnienie modernizacji i pokojowego współistnienia państw regionu.

Pozostając przy przykładzie Serbii, zauważmy, że w okresie kryzysu, który dotknął mocno ten kraj, zalety członkostwa rozumiała serbska klasa polityczna. Lata 2008 i 2009 to okres bardzo szybkiego postępu w procesie integracji Serbii z Unią. 1 stycznia 2008 roku weszła w życie umowa o ułatwieniach wizowych i readmisji, 29 kwietnia tego samego roku układ o stabilizacji i stowarzyszeniu, a 22 grudnia 2009 roku Belgrad złożył oficjalny wniosek o członkostwo.¹⁶³ Jednocześnie Serbia rozpoczęła realną współpracę z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii, przekazując mu kilku ukrywających się oficerów podejrzewanych o zbrodnie wojenne, w tym w maju 2011 roku poszukiwanego od lat generała Ratko Mladicia, oskarżonego o zbrodnie przeciwko ludzkości (m.in. masakrę 8 tysięcy bośniackich muzułmanów w Srebrenicy). 1 marca 2012 roku Rada Europejska zatwierdziła kandydaturę Serbii. Podczas szczytu w Brukseli 28–29 czerwca 2012 roku taką samą decyzję przywódcy europejscy podjęli w stosunku do Czarnogóry.¹⁶⁴ Kryzys nie spowolnił też toczonych od 2005 roku negocjacji akcesyjnych z Chorwacją. Kraj ten stanie się członkiem Unii w połowie 2013 roku.

Jak zauważa Kral,¹⁶⁵ głównym powodem, dla którego kryzys ekonomiczny miał marginalny wpływ na politykę rozszerzenia Unii, jest fakt, iż sam proces rozszerzania UE ma niewielkie konsekwencje finansowe dla unijnego budżetu. Większość kosztów pokrywa Instrument Przedakcesyjny (IPA, *Instrument Pre-Accession*), którego budżet

¹⁶³ Szczegółowe kalendarium patrz strona Komisji Europejskiej poświęcona relacjom z Serbią: >http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/serbia/relation/index_pl.htm<.

¹⁶⁴ A. GARDNER, *Montenegro opens membership talks*, „European Voice”, 29.06.2012.

¹⁶⁵ D. KRAL, *The Impact of the Economic Crisis on EU Enlargement and Eastern Partnership*, [w:] *Can Europe Rise To The Challenge? Eu Policy Responses To The Global Crisis*, Heinrich-Böll-Stiftung 2010, s. 61.

na lata 2007–2013 wynosi niecałe 13 mld euro i każdego roku stanowi obciążenie dla budżetu unijnego rządu jedynie 1,3%. Dlatego też w krótkim okresie są to koszty zupełnie niezauważalne. Pozostaje pytanie, czy i w jaki sposób kryzys może wpłynąć na proces rozszerzenia Unii w perspektywie długofalowej?

Perspektywy dla procesu rozszerzenia

Odpowiedź na to pytanie jest trudna, gdyż trzeba próbować przewidzieć rozwój sytuacji w perspektywie kilku lat, w warunkach dynamicznie zmieniającej się sytuacji międzynarodowej. Jak już wspomniano, do 2015 roku raczej nie ma szans na akcesję jakiegokolwiek kraju, z wyjątkiem Chorwacji i Islandii (jeśli będzie chciała). Co będzie dalej?

Z pewnością przyszłość procesu rozszerzenia zależeć będzie od sytuacji gospodarczej w Unii. Jej poprawa będzie skłaniać do poniesienia dodatkowych kosztów członkostwa słabiej rozwiniętych nowych krajów członkowskich, a przedłużanie się problemów finansowych będzie z kolei do tego zniechęcać. Choć trzeba też jasno powiedzieć, że kraje bałkańskie, które ubiegają się o członkostwo, są relatywnie niewielkie i koszty ich wstąpienia do Unii nie będą miały raczej charakteru przesądającego dla decyzji o akcesji. Mało prawdopodobne jest też całkowite wstrzymanie procesu rozszerzenia. Kraje Bałkanów Zachodnich otrzymały obietnicę członkostwa i Unii trudno będzie się z niej wycofać. Będziemy mieli raczej do czynienia z jego rozciąganiem w czasie, które jest dość łatwe, bo zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie mogą blokować np. otwieranie kolejnych rozdziałów negocjacyjnych, gdyż jest to w dużej mierze decyzja polityczna, a nie tylko techniczna. Oprócz przedłużania negocjacji drugim czynnikiem obniżania kosztów akcesji są warunki członkostwa, jakie zostaną zaoferowane nowym członkom, w tym długość okresów przejściowych i realne kwoty

zagwarantowane w budżecie unijnym dla danego kraju. Kluczowe znaczenie będzie więc miało, jakie założenia finansowe dotyczące rozszerzenia zostaną poczynione w unijnej perspektywie budżetowej na lata 2014–2020. Pewnym czynnikiem wpływającym na tempo akcesji kolejnych krajów bałkańskich będą też doświadczenia pierwszych lat członkostwa Chorwacji. Jeśli będą dobre, mogą poprawić klimat polityczny dla przyjmowania kolejnych państw bałkańskich.

Zupełnie nierealnie wyglądają natomiast szanse na członkostwo Turcji i krajów Europy Wschodniej. Wydaje się, że kłopoty gospodarcze krajów unijnych wzmocniły grupę przeciwników wejścia Turcji do Unii Europejskiej. Większość krajów, na czele z Francją i Niemcami, nie ukrywa niechęci wobec tureckich aspiracji. Poparcie dla idei członkostwa w Unii spada też w samej Turcji (z 70% za członkostwem w latach 2005–2006, do poniżej 50% w 2011 roku). W rezultacie proces akcesyjny został w praktyce wstrzymany, choć oficjalnie trwa. Sytuacja wygląda więc tak w jak w starym radzieckim dowcipie: „Pracownicy udają, że pracują, a szefowie udają, że im płacą. Do tego wszyscy udają, że akcesja jest ciągle możliwa, chociaż nie jest”.¹⁶⁶

Podobnie rzecz się przedstawia z Ukrainą i Białorusią. Rosnące, o czym była już mowa, wpływy Rosji w tych krajach wstrzymują demokratyczne reformy, jeszcze mocniej uzależniają je gospodarczo od Moskwy. W perspektywie najbliższych lat nie daje to żadnych szans na członkostwo, choć w przypadku Ukrainy istnieją szanse na zbliżenie gospodarcze. Kompleksowa, licząca ponad 1000 stron Umowa stowarzyszeniowa z tym krajem (dotycząca m.in. liberalizacji handlu) została już wynegocjowana i paraflowana, ale strona unijna wstrzymała jej podpisanie i ratyfikację z uwagi na zastrzeżenia, jakie ma do stanu demokracji i przestrzegania zasad państwa prawa na Ukrainie. Chodziło przede

¹⁶⁶ *Turcja nadal wierzy w Europę. Rozmowa z Orhanem Dede*, „Gazeta Wyborcza”, 30.12.2011.

wszystkim o uwięzienie liderki opozycji Julii Tymoszenko, skazanej za nadużycia przy zawieraniu umów gazowych z Rosją.¹⁶⁷

Wnioski

1. Kryzys strefy euro zachwiał prestiżem Unii. Najlepiej pokazuje to przypadek Islandii, która w pierwszej reakcji na kryzys rozpoczęła starania o pełne członkostwo, ale w obliczu narastających kłopotów wewnętrznych UE *de facto* wstrzymała proces akcesyjny, czekając na rozwój wypadków.
2. Kryzys nie wstrzymał procesu rozszerzania na Bałkanach, a nawet okazał się dodatkową zachętą dla krajów regionu do intensyfikacji starań o członkostwo. W szczególności wpłynął na stanowisko Serbii, która właśnie w czasie kryzysu podjęła polityczną decyzję o integracji z Unią, nawet za cenę trudnych decyzji o wydaniu ukrywających się dowódców z okresu wojen bałkańskich, uznawanych przez wielu Serbów za bohaterów, a nie zbrodniarzy.
3. Kłopoty gospodarcze w krajach unijnych dodatkowo osłabiły poparcie dla rozszerzenia Unii o Turcję. Akcesja tak dużego kraju byłaby olbrzymim wyzwaniem dla Unii, zarówno w wymiarze instytucjonalno-politycznym (Turcja stałaby się największym krajem członkowskim, z dużą siłą głosu), jak i gospodarczo-finansowym (wysokie koszty objęcia Turcji wspólną polityką rolną i polityką spójności). W sytuacji, gdy europejscy liderzy są całkowicie skupieni na rozwiązywaniu wewnątrzunijnych problemów gospodarczych, nie ma już miejsca na podejmowanie tak trudnych i kontrowersyjnych tematów.

¹⁶⁷ *Parafowano umowę stowarzyszeniową Unia Europejska – Ukraina*, „Rzeczpospolita”, 30.03.2012.

3.5. Budżet polityki zewnętrznej w latach 2014–2020

Polityka zewnętrzna, jak każdy inny obszar działalności Unii, zależy w olbrzymiej mierze od środków finansowych, jakie są do dyspozycji na jej finansowanie. Jest to szczególnie istotne w takich obszarach jak na przykład pomoc rozwojowa, gdzie wielkość funduszy wprost przekłada się na możliwości i zakres działania (choć już nie zawsze na ich efektywność).

Ramy finansowe działania Unii Europejskiej ustalane są w perspektywie 7-letniej. Oczywiście co roku tworzony i negocjowany jest budżet na kolejny rok, ale jego wielkość musi się mieścić w przyjętych założeniach na cały siedmioletni okres budżetowy. Aktualne ramy finansowe działań Unii były negocjowane w latach 2004–2005, czyli jeszcze przed gwałtownym pogorszeniem sytuacji gospodarczej. W rezultacie w okres kryzysu gospodarczego Unia weszła z założeniami budżetowymi z okresu prosperity. Oczywiście spowodowało to wiele napięć przy negocjowaniu rocznych budżetów UE, wymuszało dokonywanie przesunięć i cięć wydatków, ale nie mogło zmienić skali przyjętych zobowiązań finansowych. Jak pokazują badania Dana Murgescu,¹⁶⁸ wpływ kryzysu na wielkość unijnego budżetu w latach 2007–2011 był nieznaczny. Wydatki na politykę zewnętrzną (linia budżetowa: *EU as a Global Player*) stanowiły rokrocznie podobny odsetek wszystkich wydatków Unii, co przedstawia poniższa tabela.

Tabela 2. Procentowy udział wydatków na politykę zewnętrzną w ogólnym budżecie UE w latach 2007–2012

Linia budżetowa	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU as a Global Player	6,3%	6,3%	6,9%	6,3%	6,2%	6,4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

¹⁶⁸ D. MURGESCU, *The Influence of the Economic Crisis on EU Financial Regulations Changes*, „Annals of Dunarea de Jos University of Galati”. Fascicle I. Economics and Applied Informatics, Years XVII – 2011/2012, >www.ann.ugal.ro/eco/Doc20011_I/Dana_Murgescu.pdf<.

Można więc zauważyć, że choć budżet unijnej polityki zewnętrznej pozostaje relatywnie skromny (9,4 mld EUR w 2012 roku), to jednak nie podlegał cięciom w warunkach kryzysu. Instytucje unijne miały więc zapewnione stabilne finansowanie przedsięwzięć w zakresie polityki zewnętrznej, w tym w szczególności różnego typu projektów pomocowych, na które przeznaczana jest większość środków w tej linii budżetowej. Podobnie rzecz się ma z wydatkami na misje wojskowe w ramach unijnej polityki bezpieczeństwa, które są finansowane bezpośrednio przez państwa członkowskie.

Kryzys, jak do tej pory, zaowocował drastycznym ograniczeniem finansowania unijnych misji, choć oczywiście niektóre państwa zmniejszyły skalę swojego zaangażowania w operacje.¹⁶⁹

Pozostaje oczywiście pytanie o kształt budżetu unijnego na lata 2014–2020, który jest negocjowany w okresie uwidaczniającej się drugiej fali recesji gospodarczej w UE.¹⁷⁰ Według propozycji budżetowej Komisji Europejskiej, w nowej unijnej perspektywie finansowej budżet przeznaczony na politykę zewnętrzną (linia budżetowa: *Global Europe*) w latach 2014–2020 powinien się zamknąć kwotą 70 mld euro.¹⁷¹ Stanowi to nieco ponad 25-proc. wzrost w stosunku do budżetu na lata 2007–2013. Komisja przedstawiła też propozycje budżetu dla poszczególnych instrumentów finansowych polityki zewnętrznej na lata 2014–2020, które zostały zebrane w tabeli 3.

Jak widać, mimo kryzysu, Komisja zdecydowała się podnieść środki, którymi będzie finansowała szeroko rozumianą pomoc rozwojową, której udziela krajom trzecim. Warto przy tym zauważyć, że dokonano też

¹⁶⁹ CH. MOLLING, S.-CH. BRUNE, *op. cit.*, s. 38.

¹⁷⁰ Szerzej patrz np: P. TOKARSKI, P. TOPOROWSKI, *Negotiations on the New EU Financial Framework 2014–2020. Theory, Realpolitik and the Polish Perspective*, „The Polish Quarterly of International Affairs”, Vol. 21, No. 2/2012, s. 46–64.

¹⁷¹ Komisja Europejska, *Komisja uaktualnia propozycję dotyczącą wieloletniego budżetu najnowszymi danymi*, Bruksela, 6 lipca 2012.

istotnych kroków racjonalizujących wydatki w tym obszarze. Najważniejszym z nich jest rezygnacja z udzielania bezpośredniej pomocy rozwojowej 19 „bogatszym krajom” (*wealthier countries*), takim jak m. in.: Chiny, Brazylia, Indie czy Argentyna.¹⁷² Jest to niewątpliwie krok słuszny, choć znacznie spóźniony – od lat bowiem pomoc rozwojowa na przykład dla Chin była mało efektywna i słabo uzasadniona w sytuacji, gdy Państwo Środka samo stało się jednym z najważniejszych dawców pomocy rozwojowej na świecie.

Tabela 3. Proponowany budżet unijnych instrumentów finansowych na lata 2014–2020 w porównaniu z obecną perspektywą budżetową

Nazwa instrumentu	Budżet na lata 2014–20 mld EUR*	Budżet na lata 2007–13 mld EUR	Wzrost (proc.)
EDF (European Development Fund/ Europejski Fundusz Rozwoju) – poza budżetem UE	34,2	22,7	50
DCI (Development Cooperation Instrument)	23,3	16,9	37
IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance/ Instrument pomocy przedakcesyjnej)	14,1	11,5	22
ENI (European Neighbourhood Instrument/ Europejski Instrument Sąsiedztwa)	18,2	11,2	62
IfS (Instrument for Stability/ Instrument Stabilizacyjny)	2,8	2,1	33
EIDHR (European Instrument for Democracy and Human Rights)	1,5	1,1	36

Źródło: European Commission, Public Consultations: What funding for EU external action after 2013?, 7 December 2011.

¹⁷² L. VAUDIND'IMECOURT, *Commission earmarks 96 mn euro for new package*, „Europolitics. New Neighbours”, No. 252, December 2011.

Wnioski

1. Oczywiście na tym etapie jeszcze trudno przesądzać, jaki będzie ostateczny kształt unijnego budżetu na lata 2014–2020. Wiadomo jednak, że kryzys gospodarczy będzie miał na to przemożny wpływ, co wyostreży jeszcze naturalne różnice między płatnikami netto a krajami takimi jak Polska, które bardzo liczą na kolejny hojny bodziec rozwojowy z funduszy unijnych.¹⁷³
2. Nie jest tym samym jasne, jaka pula środków zostanie ostatecznie przeznaczona na politykę zewnętrzną. Najprawdopodobniej nie będą to środki mniejsze niż do tej pory, niemniej trzeba sobie zadać pytanie, czy wyzwania zewnętrzne stojące przed Unią i jej aspiracje nie są większe niż kilka lat temu? W tym kontekście należy założyć, że środki budżetowe, które zostaną przeznaczone na realizację celów unijnej polityki zewnętrznej, będą, niestety, niewystarczające.

4. Podsumowanie

1. ***Business as usual...*** Kryzys gospodarczy nie doprowadził do gwałtownej redefinicji unijnej polityki zewnętrznej, zmiany celów czy drastycznych cięć budżetowych. W różnych jej obszarach oczywiście skutki kłopotów gospodarczych są odczuwalne, ale jak dotychczas ich oddziaływanie jest mniejsze, niż można byłoby podejrzewać. Większość działań, tj. misje wojskowe, projekty pomocy rozwojowej, proces rozszerzenia, idzie wytyczonym torem, w dużej mierze niezależnie od aktualnych zawirowań. Tak się działo przynajmniej w pierwszych latach kryzysu. Można jednak

¹⁷³ T. VOGEL, *Fight over EU's budget for 2014–20 intensifies*, „European Voice”, 26.07.2012.

przypuszczać, że wraz z upływem czasu, a zwłaszcza w sytuacji pogorszenia się sytuacji gospodarczej wpływ na politykę zewnętrzną będzie bardziej odczuwalny.

2. **Priorytety są gdzie indziej.** W kontekście problemów budżetowych krajów członkowskich i związanych z tym zagrożeń zmalało znaczenie problemów polityki zagranicznej w agendzie polityków europejskich. Przynajmniej do zakończenia najostrzejszej fazy kryzysu „energia UE” będzie skierowana do wewnątrz, co prawdopodobnie uniemożliwi przeprowadzenie wszelkich bardziej ambitnych planów i zamierzeń międzynarodowych.
3. ***Ever closer Europe.*** Kryzys stał się niewątpliwie wielkim impulsem integracyjnym dla Unii. Europejski dyskurs polityczny w obliczu największego od lat wyzwania dla Starego Kontynentu wyraźnie kieruje się w stronę metod i tempa głębszej integracji, która ma być receptą na obecne problemy. Wyraźnie widać bowiem, iż po części są one spowodowane właśnie brakiem zintegrowania w niektórych obszarach. Stąd coraz ambitniejsze propozycje pogłębiania integracji politycznej, które, jeśli staną się faktem, będą miały niewątpliwą wpływ również na sferę działań zewnętrznych.
4. **Więcej Europy w europejskim systemie bezpieczeństwa.** Jednym z obszarów, w którym wyraźnie widać impulsy integracyjne wywołane kryzysem, jest polityka bezpieczeństwa. Choć zaangażowanie USA w bezpieczeństwo europejskie jest wciąż niezbędne, to jednak kryzys i zmiana priorytetów polityki amerykańskiej zapewne wymuszą wzięcie przez Europę większej odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo. Będzie to wymagało podjęcia wielu trudnych decyzji politycznych oraz konsekwentnego reformowania europejskich sił zbrojnych, i to wedle modelu wskazanego przez Amerykanów: siły mobilne (zdolne do misji interwencyjnych), mające zdolności do precyzyjnych uderzeń (niskie straty wśród ludności cywilnej), najlepiej z morza i/lub powietrza (ograniczanie strat własnych), korzystające

z najnowszych osiągnięć technologii informacyjnych i odpowiednio zabezpieczone przez asymetrycznymi atakami (np. cybernetycznymi). Czas wielotysięcznych armii, chroniących terytoria państw narodowych przed atakiem sąsiadów, dobiegł końca: niebezpieczeństwa leżą gdzie indziej, a Europa nie ma finansowych możliwości, aby utrzymywać siły zbrojne w tradycyjnej, XX-wiecznej formule. Związane z kryzysem pojawienie się różnego typu inicjatyw politycznych mających na celu zwiększenie europejskich zdolności wojskowych zdaje się świadczyć o tym, że europejska klasa polityczna coraz lepiej zdaje sobie z tego sprawę.

5. **Dalsza utrata pozycji międzynarodowej.** Najbardziej negatywnym skutkiem globalnych zawirowań gospodarczych jest dalszy spadek pozycji międzynarodowej Europy wobec innych dużych graczy, w tym takich krajów, jak: Stany Zjednoczone, Chiny czy Rosja. Straty są widoczne we wszystkich sferach: ideologicznej, politycznej, gospodarczej i wojskowej. Unia prosząca o pomoc inwestycyjną straciła wiele ze swego prestiżu i wizerunku gospodarczej potęgi, na której modelu integracji regionalnej miały się wzorować Azja czy Ameryka Łacińska. Zajęta swoimi problemami, pozwoliła się umocnić Rosji w postsowieckich krajach Europy Wschodniej, a Chinom w Afryce, czyli tam, gdzie ścierają się jej interesy z interesami wymienionych państw. Wreszcie straciła w oczach najbliższego sojusznika, Stanów Zjednoczonych, które w coraz mniejszym stopniu w kształtowaniu swojej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa biorą pod uwagę interesy i potrzeby transatlantyckiego partnera. ■

O Autorze

Dr Tomasz Kamiński, adiunkt w Zakładzie Azji Wschodniej na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego. Członek University Association for Contemporary European Studies (UACES) oraz Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych. Przedsiębiorca i doradca biznesowy. Ekspert w zakresie unijnej polityki zewnętrznej oraz relacji UE-Chiny.

Bibliografia

Dokumenty

Council Decision 2011/411/CFSP of 12 July 2011 defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency and repealing Joint Action 2004/551/CFSP, Official Journal of the European Union, L 183/16, 13.7.2011.

Council of European Union, *Declaration on Strengthening Capabilities*, 11 December 2008.

Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC.

France and United Kingdom, *Declaration on Defence and Security Cooperation*, UK France Summit, London December 2, 2010.

Food for Thought. European Imperative Intensifying Military Cooperation in Europe „Ghent Initiative”, Berlin and Stockholm, November 2010.

Government of the Republic of Ireland, Credit Institutions (Financial Support) Scheme 2008, S.I. No. 411/2008.

European Commission, *A Strategy For A Stronger And More Competitive European Defence Industry*, Brussels 5.12.2007, COM(2007) 764 final.

European Commission, *Competition and Partnership. A Policy paper on EU-China trade and investment.*, Brussels, 24.10.2006, COM (2006) 632.

European Commission, *Commission welcomes European Council's decision to open accession negotiations with Iceland*, Brussels, 17 June 2010, IP/10/759.

Komisja Europejska, *Dziewiąte sprawozdanie. Przegląd środków ochrony handlu stosowanych przez państwa trzecie przeciwko Unii Europejskiej*, Bruksela 28.06.2012, COM(2012) 344 final.

- Komisja Europejska, *Komisja uaktualnia propozycję dot. wieloletniego budżetu najnowszymi danymi*, Bruksela, 6 lipca 2012.
- Komisja Europejska, *Europejski plan naprawy gospodarczej*, Bruksela, 26.11.2008, KOM(2008) 800.
- Komisja Europejska, *Realizacja europejskiego planu naprawy*, Bruksela, 4.03.2009, KOM(2009) 114.
- NATO, *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*, Press Release 13 April 2012.
- Polska przystępuje do paktu fiskalnego*, Komunikat prasowy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów RP, 31 stycznia 2012.
- VON ROMPUY H., *Towards A Genuine Economic And Monetary Union. Report by the President of the European Council*, Brussels, 26 June 2012, EUCO 120/12.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 118/1, 12.05.2010.
- Statement by EU Ambassador to the World Trade Organisation Angelos Panagris, Fourth Trade Policy Review of China, 12 and 14 June 2012.
- US Department of Defense, *Sustaining US global leadership: Priorities for 21st century defense*, January 2012.

Opracowania

- ADAMS G., BEN-ARI G., *Transforming European Militaries. Coalition operations and the technology gap*, Routledge 2006.
- AMIGHINI A., RABELLOTTI R., SANFILIPPO M., *Do Chinese SOEs and Private Companies Differ in Their Foreign Location Strategies?*, EUI Working Papers, RSCAS 27/2012.
- All alone? What US retrenchment means for Europe and NATO*, ed. TOMAS VALASEK, Center for European Reform, February 2012.
- AVERY G., *Europe's future foreign service*, „International Spectator”, 43: 1, March 2008, s. 29–41.
- Bank of International Settlements, *79th Annual Report*, 29 June 2009.

- BISCOP S., COELMONT J., *CSDP and the „Ghent Framework”: the Indirect Approach to Permanent Structure Cooperation*, „European Foreign Policy Review”, Vol. 16, 2011, s. 149–167.
- BISCOP S., „Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration”, „European Foreign Affairs Review”, Vol. 13, No. 4/2008, s. 431–448.
- BOWN C.P., *Assessing the G20 Use of Antidumping, Safeguards and Countervailing Duties During the 2008–2009 Crisis*, 2010, >www.globaltradealert.org/sites/default/files/GTA6_Bown.pdf<.
- BOYES R., *Meltdown Iceland. Lessons on the World Financial Crisis from a Small Bankrupt Island*, Bloomsbury 2009.
- Can Europe Rise To The Challenge? EU Policy Responses To The Global Crisis*, Heinrich-Böll-Stiftung 2010.
- CHANCE G., *China and the Credit Crisis. The Emergence of the World Order*, Wiley 2010.
- CHARTIER D., *The End of Iceland’s Innocence. The Image of Iceland in Foreign Media during Financial Crisis*, University Ottawa Press 2008.
- China and the Global Crisis*, ed. Y. ZHENG, S.Y. TONG, World Scientific, 2010.
- CLIFTON J., DIAZ-FUENTES D., The European Union, Southern Multinationals and the Question of the „Strategic Industries”, [w:] „The Emergence of Southern Multinationals. Their Impact on Europe”, ed. L. BRENNAN, Pelgrave/Macmillan 2011, s. 226–241.
- CLINTON H., *America’s Pacific Century*, „Foreign Policy”, November 2011.
- CONVERSE R.W., *Fiscal Crisis and the World Order*, Algora Publishing 2012.
- ELKING J., QUINLAN S., SINNOT R., *Voting behavior in the 2009 Irish Referendum on the Lisbon Treaty*, Dublin European Institute Working Paper 11–4, November 2011.
- Europe and the Financial Crisis*, ed. P. DELLA POSTA, L. TALANI, Palgrave Macmillan 2011.
- European Union and the Economic Crises*, ed. A. DEFOSSEZ, R. MUÑOZ, Larcier 2011.
- Eurostat, *Eurobarometr 76. Public Opinion in the European Union*, December 2011.

- GODEMENT F., PARELLO-PLESNER J., *Wścig po Europę*, Fundacja Batorego 2011.
- GÓRSKA A., WOŁOWSKI P., *Ropa za gaz – Ukraina wiąże się z Rosją*, „Tydzień na Wschodzie”, Ośrodek Studiów Wschodnich, 28.04.2010.
- HALLAMS E., SCHREER B., *Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya*, „International Affairs”, Vol. 88, 2/2012, s. 313–327.
- HAY F., MILELLI CH., SHI Y., *The Impact of the Global Financial Crisis on the Presence of Chinese and Indian Firms in Europe*, Sussex Academy Press 2012.
- HANEMANN T., ROSEN D.H., *China Invests in Europe. Patterns, Impacts and Policy Implications*, Rhodium Group, June 2012.
- HEYMAN CH., *The Armed Forces of The European Union 2012–2013*, Pen & Sword Books 2011.
- HILLION CH., *Integrating an Outsider: An EU Perspective on Relations with Norway*, „European Foreign Affairs Review”, Vol. 16 2011, s. 489–520.
- HOWORTH J., *CSDP and NATO Post-Libya: Towards the Rubicon?*, Egmont Royal Institute for International Relations, Security Policy Brief, No. 35, July 2012.
- HOWORTH J., *The European Security Strategy and military capacity: the first significant steps*, [w:] „The EU and the European Security Strategy”, ed. S. BISHOP, J. ANDERSSON, Routledge 2008, s. 81–102.
- HU Y-W., *Management of China’s foreign exchange reserves: a case study on the state administration of foreign exchange (SAFE)*, Economic Papers 421, July 2010.
- JACKSON J.K., *Iceland’s Financial Crises*, [w:] „Europe: Financial Crises and Security Issues”, ed. Patrick Werthers Nova Science Publishers 2011, s. 73–78.
- JENSEN C.B., SLAPIN J.B., *Institutional hokey-pokey: the politics of multispeed integration in the European Union*, „Journal of European Public Policy”, Vol. 19, Number 6 2012, s. 779–795.
- DE JONG S., SCHUNZ S., *Coherence in European Union External Policy before and after the Lisbon Treaty: The Cases of Energy Security and Climate Change*, „European Foreign Affairs Review”, 2/2012, s. 165–188.
- JÓNSSON A., *Why Iceland? How One of the World’s Smallest Countries Became the Meltdown’s Biggest Casualty*, MacGrow-Hill 2009.

- KAI H., HUIYUN F., *Why is there no NATO in Asia? Revisited: Prospects theory, balance of threat, and US alliance strategies*, „European Journal of International Relations”, Vol. 18, Number 2, June 2012, s. 227–250.
- KOENIG N., *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?*, Instituto Af-fari Internazionali Working Papers 11, July 2011.
- LONGO M., *EU Financial Reform and New Opportunities for European Integration*, „Australian International Law Journal”, Vol. 17, 2010, s. 159–176.
- ŁOSKOT-STRACHOTA A., *The EU internal market – a stake or a tool in European-Russian gas relations*, „Komentarze OSW”, 24.06.2011.
- MANYIN M. et al., *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's „Rebalancing” Toward Asia*, CRS Report for Congress, March 28, 2012.
- MATUSZAK S., *Ukraina uzależnia się od rosyjskich kredytów*, „Tydzień na Wschodzie”, Ośrodek Studiów Wschodnich, 24.04.2012.
- MANSILYA-KRUZ A., *The Westwards Expansion of Russian Multinationals*, [w:] „The Emergence of Southern Multinationals. Their Impact on Europe”, ed. L. BRENNAN, Pelgrave/Macmillan 2011, s. 114–129.
- MILCZAREK D., *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warszawa 2005.
- MISSIROLI A., *The new EU „foreign policy” system after Lisbon: a work in progress*, „European Foreign Affairs Review”, 15(4), November 2010, s. 427–452.
- MÖLLING CH., BRUNE S., *The Impact of the Financial Crises on the European Union*, European Parliament 2011, s. 36–42.
- MURGESCU D., *The Influence of the Economic Crisis on EU Financial Regulations Changes*, „Annals of Dunarea de Jos University of Galati”. Fascicle I. Economics and Applied Informatics, Years XVII – no 1/2011, >[www.ann.ugal.ro/eco/Doc20011_1/ Dana_Murgescu.pdf](http://www.ann.ugal.ro/eco/Doc20011_1/Dana_Murgescu.pdf)<.
- NAUGHTON B., *China Response to the Global Crisis and Lessons Learned*, [w:] „The Global Recession and China's Political Economy”, ed. D.L. YANG, Palgrave/Macmillan, 2012, s. 15–32.
- ORENDT M., *Consequences of the Financial Crisis on Europe*, BiLGESAM- Wise Men Center For Strategic Studies, Ankara, 22.02.2010.
- Preludes to the Icelandic Financial Crisis*, ed. R.Z. ALIBER, G. ZOENGA, Palgrave/Macmillan 2011.

- Problemy Gazpromu z kupnem udziałów w CEGH*, „Tydzień na Wschodzie”, Ośrodek Studiów Wschodnich, 29.06.2011.
- REINHART C., ROGOFF K., *A Decade of Debt*, The Peterson Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics 95, September 2011.
- SOROS G., *Financial Turmoil in Europe and the United States*, PublicAffairs 2012.
- STEININGER M., *Biggest debt restructuring in history buys Greece only 'a bit of time'*, „Christian Science Monitor”, March 9 2012.
- STERGIOU A., *Russian policy in the eastern Mediterranean and the implications for EU external action*, EU Institute for Security Studies, 25 July 2012.
- TAYLOR C., *Military Operations in Libya*, House of Commons, 24 October 2011.
- The European Union as a global conflict manager*, ed. by R.G. WHITMAN, S.W. ABINGDON, Routledge, 2012.
- The European Union. From Jean Monnet to the Euro*, ed. D. KOTLOWSKI, Ohio University Press 2000.
- The Lisbon Treaty And ESDP: Transformation And Integration*, ed. S. BISCOP, F. ALIGIERI, Egmont Paper 24, June 2008.
- TOKARSKI P., TOPOROWSKI P., *Negotiations on the New EU Financial Framework 2014–2020: Theory, Realpolitik and the Polish Perspective*, „The Polish Quarterly of International Affairs”, Vol. 21, 2/2012, s. 46–64.
- Transatlantic Trends 2011*, s. 14, >www.gmfus.org/publications_/TT/TT2011_final_web.pdf<.
- VESELINOVIĆ P., MILETIĆ D., *Serbian Economic Restructuring As Determinant Of European Integration*, „Facta Universitatis”, Series: Economics and Organization, Vol. 8, No. 2, 2011, s. 153–163.
- VERDE A., *The Greek Debt Crisis: Causes, Policy Responses and Consequences*, [w:] *Europe and the Financial Crises*, *op. cit.*, 143–163.
- DE VILLE F., ORBIE J., *The European Union's Trade Policy Response to the Crisis: Paradigm lost or reinforced?*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 15, 2/2011.
- VOGEL T., *Ministers to discuss cost-effective diplomacy*, „European Voice”, 8.03.2012.

- WARLEIGH A., *Flexible integration: Which model for the European Union?*, Sheffield Academic Press London 2002.
- WIŚNIEWSKA I., *Ogólna charakterystyka zagranicznej aktywności rosyjskich podmiotów gospodarczych w latach 2004–2010*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2011.
- WIŚNIEWSKA I., DUBAS A., ROGOŻA J., *Rosja w kryzysie: rok pierwszy*, Raport Ośrodka Studiów Wschodnich, styczeń 2010.
- World Bank, *Russian Economic Report 2010*, No. 22, June 2010.
- ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI P., *Duch pyszny poprzedza upadek. Rozważania o naturze procesu rozpadu Unii*, Ośrodek Myśli Politycznej 2012.
- ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI P., *Upokorzona Europa*, [w:] „Świat po Kosowie”, Warszawa 2000, s. 64–88.

Artykuły prasowe

- A Greece or a Norway? Cyprus takes the helm at a time of crisis for the European Union and itself*, The Economist, July 7, 2012.
- APPATHURAI J., *Closing the capabilities gap*, „NATO Review”, 3/2002.
- BAJ L., *Grunt to niskie oprocentowanie*, „Gazeta Wyborcza”, 03.12.2011.
- Charlemagne, *Disunited states of Europe*, „The Economist”, July 21, 2012.
- China's 2011 GDP growth slows to 9.2%*, „China Daily”, 17.01.2012.
- China May Impose Conditions for Helping Euro Zone*, „SpiegelOnline”, 28.10.2011.
- CSIKI T., NÉMETH B., *On the multinational development of military capabilities: Recommendations for the Central European Roundtable on Defence Co-operation*, European Geostrategy, 12.06.2012.
- FARRELL L.P. JR., *Budget Control Act of 2011 Forces Real Cuts to Defense, and Difficult Choices*, „National Defence”, September 2011.
- GARDNER A., *Montenegro opens membership talks*, „European Voice”, 29.06.2012.
- JENKINS K., WORRACHATE A., *Biggest Economies Face \$7.6 Trillion Tab for Maturing Debt*, „BloombergBusinessweek”, January 11, 2012.
- MEUNIER S., *China As Savior or Predator in Europe?*, >http://www.huffingtonpost.com/sophie-meunier/china-as-savior-or-predat_b_1074282.html<.

- NYE J.S., *Obama's Pacific Pivot*, Project Syndicate, 6.12.2012.
- Parafowano umowę stowarzyszeniową Unia Europejska – Ukraina, „Rzeczpospolita”, 30.03.2012.
- PAWLICKI J., *Strefa euro nam ucieka*, „Gazeta Wyborcza”, 16.07.2012.
- ROSATI D., *Pakt fiskalny, porażka czy sukces?*, „Rzeczpospolita”, 16.02.2012.
- SARYUSZ-WOLSKI J., *Unia nie może pęknąć*, „Rzeczpospolita”, 28.06.2012.
- The euro crisis: Inching towards integration*, „The Economist”, July 5, 2012.
- Turcja nadal wierzy w Europę. Rozmowa z Orhanem Dede*, „Gazeta Wyborcza”, 30.12.2011.
- Tzw. sześciopak reform finansowych UE uzgodniony*, „Gazeta Wyborcza”, 16.09.2011.
- VAUDIN D'IMECOURT L., *Commission earmarks 96 mn euro for new package*, „Euro-politics. New Neighbours”, No. 252, December 2011.
- VOGEL T., *Fight over EU's budget for 2014–20 intensifies*, „European Voice”, 26.07.2012.
- WEI L., BROWNE A., LATOUR A., *China CIC Chief Sees Rising Risk of Euro Breakup*, „The Wall Street Journal”, June 7, 2012.
- WILSON D., SCHOFIELD K., *Up Eurs. Euro crisis: Britain stands alone after PM David Cameron's historic veto*, „The Sun”, December 11, 2011.
- WOLF M., *Financial Crisis Tests Durability of Globalisation*, „Financial Times”, 9 October 2008.
- WYLES J., *Glimmers of hope in the eurozone gloom*, „European Voice”, 12.07.2012.
- ZHANG M., *China Appears to be Shifting Reserves to Euros from Dollars*, „International Business Times”, March 11, 2012.

Strony internetowe

- www.europa.eu/pol/cfsp/index_pl.htm
- www.ecb.int/stats/monetary/rates/html/index.en.html
- www.destatis.de
- www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions?lang=en
- <http://www.defenseindustrydaily.com>

www.eda.europa.eu

www.nordefco.org

www.nordefco.org

<http://eunews.blogspot.it>

The influence of the economic crisis in Europe on the external policy of the European Union*

Wpływ kryzysu gospodarczego
w Europie na politykę zewnętrzną
Unii Europejskiej

* This paper is the result of the Author's research at the Library at the European University Institute in Florence in 2012 under the "Summer Fellowship" programme supported by a grant from the Natolin European Centre.

1. Introduction

Europe has, indeed, found itself in a difficult moment in its history. The media constantly discuss various scenarios of disintegration of the European Union (EU). Successive EU summits have been announced as “last-chance meetings”, and the perception of the EU by its citizens is at its worst ever.¹ But forecasting disintegration seems to be preposterous. EU summits rather herald enhanced integration and, in spite of everything, European citizens still look to Brussels to overcome the crisis.²

At the same time, the EU sets for itself very ambitious goals in the international arena. It intends to strengthen its position as a global actor and, as stated on the official website of the European Commission (EC), “The EU is a key player in international issues – from global warming to the conflict in the Middle East”.³ This is supposed to be achieved through diplomacy supported by trade, assistance and military measures. In other words, the EU external

¹ Merely 34% of surveyed Europeans say they trust the European Union. This negative trend has been seen from the beginning of the financial crisis in 2007. However, it needs to be stressed that the level of trust in the EU is still higher than in national governments and parliaments (24% and 27% respectively). Eurostat, *Eurobarometr 76. Public Opinion in the European Union*, December 2011, p. 19.

² 23% European citizens see the European Union as “the actor best able to take effective action against the financial and economic crisis”, *Ibidem*, p. 17.

³ >http://europa.eu/pol/cfsp/index_en.htm<.

policy⁴ is to be a comprehensive instrument serving to secure the EU interests around the world.

In the present paper the Author aims to answer the question of what impact the economic crisis in Europe has had on the EU foreign policy. Unfortunately, in view of the fact that this crisis is on an unprecedented scale in the EU history, the literature of the subject does not offer any theoretical model on which that analysis might be based. On the other hand, the EU external policy covers a very wide array of areas. The European Commission itself makes it very extensive by stating that: “the EU external policy (...) goes out beyond traditional diplomatic and military framework, covering the area of justice, police, environmental protection, customs and trade issues, development assistance and representing the interests of eurozone outside the EU”.⁵ The analysis of the impact of the crisis on all areas of the EU activities having an external dimension would require extensive studies beyond the Author’s capacities and competencies at the moment, as well as a much larger volume than allowed for in the text of this publication. This is why the thematic scope of the present work has been restricted to what the Author sees as key elements of the EU external policy, while being fully aware that the choice of these elements is to some extent arbitrary and perhaps even controversial. A plethora of Community policies were not covered as they can be considered chiefly internal. Nevertheless, they also have

⁴ Finding the right term to encompass the EU’s relations with external entities in their entirety is a problem. Following Dariusz Milczarek, I have used the term “the external policy of the European Union” for the purpose of the present paper. However, I also alternatively use the term “foreign policy”, which admittedly was reserved for the EU’s activity under the Common Foreign and Security Policy which did not cover trade policy or development policy, but since the Treaty of Lisbon this may seem increasingly justified. More cf: D. MILCZAREK, *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warsaw 2005, pp. 114–115.

⁵ *Ibidem*, p. 116.

their external dimension (e.g. environmental protection, energy policy, justice and home affairs).⁶

Finally, the paper was structured as follows: the first part contains the discussion of the economic crisis as such in order to be able to assess its scale and importance for individual Member States and the EU as a whole. The second, main part of the work, discusses the consequences of the crisis in five areas. First, the institutional system of external policy was described, to reflect on how it has fundamentally changed as a result of the entry into force of the Lisbon Treaty and has constantly evolved ever since. Next, the discussion moves on to EU security and defence policy, which faces great challenges in view of the various direct and indirect results of the crisis. The third chapter focuses on economic relations with the three most important partners of the EU, i.e. the United States, China and Russia. The next chapter deals with the impact of the crisis on the EU enlargement policy. The last chapter is a review of the impact of Europe's economic problems on the present (2007–2013) and upcoming (2014–2020) budget of the EU external policy.

The work ends with a list of the most important conclusions from the analysis of the impact of the crisis on the European Union's foreign policy. Certainly, in view of the fact that at the time of writing (summer 2012) the European financial crisis was far from over, the conclusions may be expected to become outdated soon. The situation is changing dynamically and it is really difficult to foresee the ultimate consequences of the crisis for the EU. Presently we can even hardly rule out the disintegration of the eurozone, which would fundamentally undermine the cohesion of the EU. Thus, there is a high risk of error involved in any attempt to draw conclusions at this stage, but it does not

⁶ Some of these subjects were discussed in a work created in the first phase of the crisis: *Can Europe Rise To The Challenge? EU Policy Responses To The Global Crisis*, Heinrich-Böll-Stiftung 2010, >[www.boell.de/ downloads/20101019_Financial_crisis_EU.pdf](http://www.boell.de/downloads/20101019_Financial_crisis_EU.pdf)<.

mean that conclusions are completely unjustified. In a few years' time, they might become a testimony of how contemporaries saw the situation rather than the reality as such.

2. From the US financial crisis to the EU debt crisis

The crisis struck the financial markets with full force in 2008, but its first symptoms had been seen in the United States even earlier (a drop in real estate prices, the bankruptcy of two investment funds belonging to Bear Stearns Bank). The recapitalisation of American banks which were threatened with the loss of financial liquidity did not appease the financial markets, which reacted with a drastic stock revaluation. On 15 September 2008, one of the largest American banks, Lehman Brothers, declared bankruptcy, which caused panic in capital markets resulting in a sell-off, so the Treasury Department and the Fed (American central bank) tried to save the situation by ensuring liquidity in the inter-bank borrowing market. The situation was calmed down a little when the US Congress and Senate adopted a rather controversial plan to rescue the finance sector through the transfer of public funds to the very private institutions that were to a large extent responsible for the outbreak of the crisis.⁷

As a result of the high interdependence of global financial markets, the real estate crisis in the US soon caused problems in Europe. As early as in the summer of 2007, possible losses in the financial sector, cash-flow problems in the inter-bank market and a growing mistrust between

⁷ For a detailed chronology of crisis events, see: Bank of International Settlements, *79th Annual Report*, 29 June 2009, available on: ><http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2009e.htm><.

financial institutions were first reported. Banks ceased to lend money to each other fearing insolvency of their partners.⁸ As a result, the access of companies and households to bank loans significantly dropped, which later translated into reduced demand in the economy.

Some European countries were particularly strongly affected by the crisis. In 2008, the collapse of the banking system in Iceland,⁹ which as a member of the European Economic Area is part of the European single market, was the most telling example of what was going on. It was the first warning that the crisis could lead entire countries, not just individual firms, to bankruptcy.

The reduction of interest rates is a classic reaction of central banks to an economic slow-down resulting from insufficient demand. However, a drop in the growth rate which began in late 2008 was so high that even very drastic interest rate cuts would be of no avail. In 2007, the deposit rate of the European Central Bank¹⁰ was still 3%, while by April 2009 it dropped to barely 0.25%, i.e. the lowest level ever.¹¹ In 2009 the European economy followed the US economy and plunged into recession.

The reaction of many governments of eurozone countries consisted in rescue programmes injecting several billion euros into the economy through additional public investment or tax reductions. On 26 November 2008, the European Commission adopted its “European Economic Recovery Plan”, which set the ‘budgetary impulse to boost demand’

⁸ P.G. TEIXEIRA, *The Regulation of the European Financial Market after the Crisis*, [in:] “Europe and the Financial Crisis”, ed. P. DELLA POSTA, L. TALANI, Palgrave Macmillan 2011, p. 9.

⁹ J.K. JACKSON, *Iceland’s Financial Crisis*, [in:] “Europe: Financial Crisis and Security Issues”, ed. Patrick Werthers Nova Science Publishers 2011, pp. 73–78.

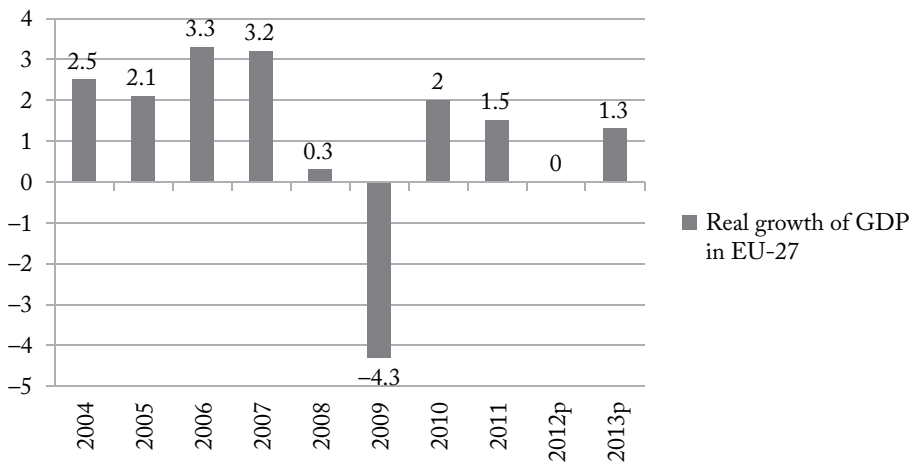
¹⁰ Which fixes the interest rates on commercial banks’ deposits in the Central Bank – as a result such deposits become less attractive and the banks tend to invest in some other ways (e.g. by expanding their lending campaigns).

¹¹ Official data of the European Central Bank available on its website, ><http://www.ecb.int/stats/monetary/rates/html/index.en.html><.

at the level of EUR 200 billion, i.e. ca. 1.5% of the EU GDP.¹² Thus, it was a rather modest plan when compared with the US (6.55% of GDP) or Chinese (5% of GDP) plans. However, it turned out that the final amount of stimulation packages in the EU was higher, estimated at 3.3% GDP. The Commission communication for the spring European Council in 2010 noted:

“Since the Recovery Plan was adopted in December, implementation of the agreed stimulus package has begun. Although it will take time for the positive effects to work their way through the economic system, the size of the fiscal effort (around 3.3% of EU GDP or over €400 billion) will generate new investment, support workers and their families and boost demand”.¹³

Chart 1. GDP growth in the EU (27) in the years 2004–2013¹⁴



Source: Compiled by the Author on the basis of Eurostat data.

¹² European Commission, *A European Economic Recovery Plan*, Brussels, 26.11.2008 COM(2008) 800 final, p. 2.

¹³ European Commission, *Driving European recovery*, Brussels, 4.03.2009 COM(2009) 114 final, p. 3.

¹⁴ The figures for 2012 and 2013 are forecasts.

The effort was successful and the EU began to overcome the recession.¹⁵ In 2010, a 2-percent economic growth was recorded. However, the economic boom was unsustainable.

As can be seen from the above chart, after a short period of growth, the European economy slowed down again, and found itself on the way to the so-called double-dip recession. Many European countries (the United Kingdom, Italy, Hungary, the Netherlands and the Czech Republic) again fell into recession, whilst Greece and Portugal were unable to return to the path of economic growth and continued to show a downward trend. These very countries, as well as Ireland and Spain, were particularly struck by the second wave of the crisis, namely the debt crisis. The second phase of the crisis began in the second half of 2010, when it became clear that Greece, one of the eurozone members, would not be able to service its financial liabilities on its own. In May 2010, the Athens government obtained EUR 190 billion financial assistance from the EU and the International Monetary Fund (IMF), with EUR 80 billion coming from the Member States of the eurozone. The Council of the European Union created a special European Financial Stability Mechanism (EFSM), aimed to lend money to the Member States that experienced cash-flow problems because of the unavailability of capital in the financial markets, which assessed the risk very high and requested high interest rates. The lending capacity of the fund was estimated at EUR 500 billion.¹⁶ Ireland turned out to be the first client. On 28 November 2010, Ireland applied for EUR 85 billion support to cover its budget liabilities, after

¹⁵ For extensive description of the activities undertaken by the EU to overcome recession, see, *inter alia*, S. EL KHADRAUI, *EU and the Economic Crisis: Status, Questions and the Way Forward*, [in:] "European Union and the Economic Crisis" ed. A. DEFOSSEZ, R. MUÑOZ, Larcier 2011, pp. 10–13.

¹⁶ Council Regulation (EU) No. 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilisation mechanism, OJ L 118/1, 12.05.2010.

the Irish government had assumed the obligation to save banks.¹⁷ Europe faced the need to cope with the crisis of a much larger scale than the one which struck it in 2008. The Chancellor of Germany Angela Merkel even said it was the “greatest test to Europe since the signing of the Treaty of Rome in 1957”.¹⁸ The debt of most EU Member States grew rapidly. The growing budget deficits, leading to the rise of public debt, were results of rescue plans and, at the same time, of the drop in tax returns and greater expenses on social security – the natural results of a recession.

Table 1. Overall public debt of EU (27) and of the largest Member States (% of GDP)

	2007	2008	2009	2010	2011
EU (27)	59	62.5	74.8	80	82.5
Germany	65.2	66.7	74.4	83	81.2
France	64.2	68.2	79.2	82.3	85.8
Italy	103.1	105.7	116	118.6	120.1
United Kingdom	44.4	54.8	69.6	79.6	85.7
Poland	45	47.1	50.9	54.8	56.3

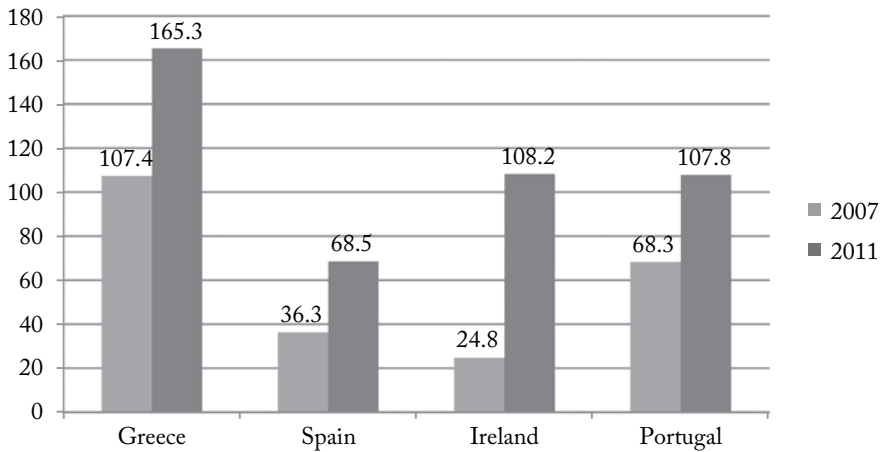
Source: Compiled by the Author on the basis of Eurostat data.

¹⁷ In September 2008, the government in Dublin guaranteed 100% deposits at the largest Irish banks: AIB; Bank of Ireland; AngloIrish Bank; Irish Life Permanent; EBS; Irish Nationwide Building Society; Postbank. As a result, a jump in Ireland's budgetary liabilities was seen. See, Government of the Republic of Ireland, Credit Institutions (Financial Support) Scheme 2008, S.I. No. 411/2008.

¹⁸ Literal quotation: “the current crisis facing the euro is the biggest test Europe has faced for decades, even since the Treaty of Rome was signed in 1957”. CH. BOOKER, *The euro crisis is a judgment on the great lie of Europe*, “The Telegraph”, 22 May 2010.

The debt grew dramatically in the group of countries which were contemptuously called PIGS (Portugal, Ireland, Greece, Spain), from the first letters of the names of these countries.¹⁹ All that resulted in the lower ratings of the above-mentioned countries and higher costs of debt service.

Chart 2. Growth of public debt in selected EU countries in the years 2007–2011 (% GDP)



Source: Compiled by the Author on the basis of Eurostat data.

In December 2011, the rate of Greek bonds amounted to as much as 30.6% (Moody's Rating Agency gave Greece "Ca", i.e. "junk-grade"), Portuguese bonds to 14.6%, Irish to 8.2%, and Italian to 6.5%. For

¹⁹ The term PIGS was used as early as the 1990s for Portugal, Italy, Greece and Spain as countries which experience similar economic difficulties, see e.g., H. KAUFMANN, *Musings of the European Economic and Monetary Union*, [in:] "The European Union. From Jean Monnet to the Euro", ed. D. KOTLOWSKI, Ohio University Press 2000, p. 36. In 2008 the term was promoted by the media, but "I" was to be understood as Ireland instead of Italy. In view of the aggravating debt crisis in Italy the term has evolved into "PIIGS", to cover all the five countries.

comparison, German government bonds were rated at 2.2%.²⁰ This high bond rates, along with a rather limited possibility of issuing government long-term debt securities, resulted in the rapid increase of debt servicing costs. Outlooks of Greece were the worst,²¹ as it fell into a debt spiral and was no longer able to pay its liabilities. This led Greece to de facto bankruptcy (though it was never openly admitted) in March 2012 and the “restructuring of debt” was necessary. A half of debt to private creditors (ca. EUR 100 billion) was cancelled and the remaining bonds replaced by new lower profit securities.²² Creditors – chiefly private financial institutions which held Greek securities – incurred losses.

Presently (summer 2012), the debt crisis in Europe is still far from over. Stimulation packages, which were supposed to lead the European economy out of crisis, proved insufficient – the economic growth never came back, unemployment rates are growing, and to make matters worse, Member States must make severe budget cuts to reduce inflated deficits and indebtedness of the public sector. The future is unclear and there is much speculation about it: from rumours about the imminent disintegration of the European Union to visions of a new global order based on the EU model.²³ Despite the grave uncertainty about the future developments, one can venture a few general comments on the nature and the effects of the present crisis from the EU’s point of view. It will help better understand further discussion on the impact of the crisis on the EU external policy.

²⁰ L. BAJ, *Grunt to niskie oprocentowanie*, “Gazeta Wyborcza”, 03.12.2011.

²¹ More on the reasons and development of the Greek crisis: see, A. VERDE, *The Greek Debt Crisis: Causes, Policy Responses and Consequences*, [in:] *Europe and the Financial Crisis*, *op. cit.*, pp. 143–163.

²² Greece came to an agreement with its private creditors under the largest ever public debt restructuring. M. STEININGER, *Biggest debt restructuring in history buys Greece only ‘a bit of time’*, “Christian Science Monitor”, March 9 2012.

²³ See, e.g., R.W. CONVERSE, *Fiscal Crisis and the World Order*, Algora Publishing 2012.

2.1. The crisis does not strike every country with equal force

The crisis has affected every EU country, but not in the same way. Obviously, the crisis has struck the following countries the hardest: Greece, Spain, Portugal, Ireland and Italy. The effects of the crisis are the least felt in Poland, the only EU country not affected by recession, which has maintained economic growth. Various reactions to the crisis have resulted from different economic situations of the countries in question. Moritz Orendt indicates several factors which determine the susceptibility of a given country to the crisis:

- The situation in the real estate market. The greater the real estate bubble is and the more the prices fall, the more problems are experienced by the financial sector and the greater drop in demand becomes (Spain being the best example).
- Openness of the economy. The higher the dependence on exports, the greater the losses resulting from a global trade slump (hence recession in Germany despite the country's sound economic basis). However, if a drop in growth stems from a negative export shock, recession is usually short. This was the case with Germany.
- The level of public debt. If public finance was in a very poor condition before the outbreak of the financial crisis, the difficult situation of the budget under recession pushed the country towards bankruptcy (the Greek case).
- The importance of the financial sector for the economy. The greater the role of this crisis-stricken sector, the stronger the effects of the crisis for the country are as a whole (the Luxembourg case).²⁴

²⁴ More: see, e.g., M. ORENDT, *Consequences of the Financial Crisis on Europe*, BiLGESAM- Wise Men Center For Strategic Studies, Ankara, 22.02.2010, >www.bilge-sam.org<.

This susceptibility to the negative crisis stimuli also changed over time. Germany, which noted a rather drastic economic slump (in 2009, a GDP drop as high as 5.1%²⁵), soon recovered to return to a path of growth. This was made easier because as was already mentioned, the markets began to see German bonds as a “safe haven”, which resulted in a drop of profitability of German securities. In May 2012, Germany sold its bonds with a zero percentage rate, which – paradoxically – means that when lending it does not incur debt but invests (when considering the inflation rate, it returns to the creditors less than was borrowed).

2.2. Crisis dominates public debate in Europe

The financial crisis, and then the debt crisis and the struggle to overcome its effects, have dominated the public debate in all European countries, as well as the debate at the Community level. Since 2008, practically every European summit has held a “crisis summit”; from 1 January 2008 to 30 June 2012 there were as many as 27 formal or informal meetings of the heads of Member States, that is, on average, six meetings each year. This is in contrast to the years 2005–2007, when only three meetings of the European Council were held each year. The subject of combating the crisis preoccupies EU politicians, so all other themes are put aside. This is easily seen in official communications from the summits,²⁶ as well as press releases at the end of each meeting. They show that the struggle with the crisis has dominated the EU agenda.

Unfortunately, EU Member States have not been able to devise a common response to overcome the crisis. Each actor (an individual Member State, the European Commission or the European Parliament) tries to force its own, sometimes divergent ideas. “The Fiscal Pact” which

²⁵ German Federal Statistical Office, >www.destatis.de<.

²⁶ Available at the official website of the European Council: >www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions?lang=en<.

was long discussed at the EU forum²⁷ was finally adopted as an inter-governmental agreement, as the United Kingdom and the Czech Republic refused to sign it. On-going fierce disputes at meetings of heads of states continue about the methods of overcoming the crisis and the distribution of costs involved and consequently little time is left for other discussions.

2.3. The effects of the crisis will be visible in the long term

Certainly, now no one is able to foresee how long the present crisis will continue, if it is in its last phase and the economic prospects are likely to improve, or new shocks can be expected. There is no doubt, however, that the effects of the crisis will be visible for a long time. Carmen Reinhart and Kenneth Rogoff argue that the public debt in developed countries (measured by the amount of debt versus GDP) has reached levels unseen since the Second World War, exceeding the peaks of debt in the First World War and the Great Depression of the 1930s.

The debt of the public sector is also huge; for example, in the case of Spain it is several times higher than public debt. Carmen Reinhart and Kenneth Rogoff have conducted a historical analysis which shows that periods of high debt always cause economic slow-downs. In view of the present situation, it should be expected that the issue of excessive debt is not likely to end soon and that we are to expect a “debt decade”.²⁸ The political practice shows that the difficult budgetary situation of the US and EU Member States, which forces cost-effectiveness, will continue for at least a few, or more than ten years. It is difficult to predict what

²⁷ See: *The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, >http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf<.

²⁸ C. REINHART, K. ROGOFF, *A Decade of Debt*, The Peterson Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics 95, September 2011.

the situation will look like in reality, but cuts will undoubtedly be needed in many areas of the EU policy and the period of financial prosperity experienced in the first half of the past decade will not be seen soon.

3. The effects of the crisis on the EU external policy

3.1. The institutional system of the external policy

The institutional system will be the first area of external policy to be analysed in terms of how it was affected by the crisis. The crisis struck the European Union at a very special time, whilst it is reforming its treaties. The Treaty of Lisbon, which entered into force on 1 December 2010, had evolved after years of intra-Community negotiations, and its foundations were actually agreed as early as the turn of 2002 and 2003, within the framework of the European Convention.

The changes introduced by the Treaty of Lisbon are very important for the area of external policy. The Treaty established a different institutional framework, with the new posts of the President of the European Council and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security, with the European External Action Service (EEAS), a radically changed division of powers, and a limited role of EU presidencies.²⁹

It must be clearly stated that had it not been for the rampant crisis, the Treaty might never have come into force (emphasis added). In 2008,

²⁹ These changes are very well covered in the literature. See, e.g., A. MISSIROLI, *The new EU "foreign policy" system after Lisbon: a work in progress*, "European Foreign Affairs Review", 15(4), November 2010, pp. 427–452.; G. AVERY, *Europe's future foreign service*, "International Spectator", 43: 1, March 2008, pp. 29–41.

it was rejected by the Irish in a referendum. Sixteen months later, the referendum was held once again, and this time most of the voters said 'yes' to the Treaty. According to M. LONGO, the acceptance of the Treaty of Lisbon in the second referendum, which was already held during the crisis, may be explained by fears of the Irish against marginalisation and the small country's willingness to rely on the European structures in difficult times.³⁰ This view is confirmed by research carried out by Elking, Quinlan and Sinnott, who claim that the crisis was crucial in the context of the voters' behaviour in the second Irish referendum.³¹ As is clear from the research, most of the voters concluded that the adoption of the Treaty would have a positive impact on the economic situation of their country, which was struggling with a serious crisis, and this was one of the key factors behind their decisions. The financial trouble slightly readjusted the Irish people's attitude, not so much to the Treaty – the knowledge about it was poor – but rather to the importance of Ireland's membership in the EU.

The formal adoption of the Treaty was just the beginning of the process of institutional change in the external policy area – the interpretation of the provisions of the Treaty is no less important in political practice. As Antonio Missiroli rightly states, further negotiations between Member States and EU bodies to give the Treaty provisions their final form may turn out to be as equally important as the talks about the provisions as such.³²

It needs to be noted here that the Treaty came into force at a time when the environment had fundamentally differed from what it looked like when its provisions were discussed. At the beginning of the 2000s

³⁰ M. LONGO, *EU Financial Reform and New Opportunities for European Integration*, "Australian International Law Journal", Vol. 17, 2010, p. 161.

³¹ J. ELKING, S. QUINLAN, R. SINNOT, *Voting behavior in the 2009 Irish Referendum on the Lisbon Treaty*, Dublin European Institute Working Paper 11-4, November 2011.

³² A. MISSIROLI, *The new EU "foreign policy"*, *op. cit.*, p. 428.

the stable internal and external situation of the European Union was much more favourable for ambitious ventures and far-reaching political projects than the times of the global economic crisis. Undoubtedly, the institutional changes designed in the Treaty were aimed at the “europeanization” of the EU external policy, its far-fetched communitization. The crisis fundamentally changed the climate in which the Treaty was entered into force. First of all, external policy lost in its importance in the context of much more serious problems that European leaders had to face every day. In the crisis era, foreign policy was pushed into the background, and the EU leaders’ political efforts chiefly focused on such “down-to-earth” issues as: the monetary union, the single market and the EU budget, which are now guiding European integration. Undoubtedly, this slowed down the process of formation of a new institutional system of the EU external policy³³ (emphasis added). The process is still far from being completed and it is difficult to say what the ultimate direction of change will be. However, it is clearly seen that the degree of interest of individual Member States and EU institutions in the “power struggle” in the foreign policy area temporarily weakened in the context of the “struggle” over much more important topical issues.

Still, the key challenge is to ensure the right level of cohesion so that the EU voice and activities in the international arena were as uniform as possible, which is a prerequisite for an effective external policy. Numerous studies on the “consistency” of the EU policy show that we are still far from achieving it, and that the new treaty has not changed as much as expected in this area.³⁴ On top of the well-known problems

³³ *Ibidem*.

³⁴ See, e.g., N. KOENIG, *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?*, Instituto Affari Internazionali Working Papers 11, July 2011; S. DE JONG, S. SCHUNZ, *Coherence in European Union External Policy before and after the Lisbon Treaty: The Cases of Energy Security and Climate Change*, “European Foreign Affairs Review”, 2/2012, pp. 165–188.

with consistency of activities and positions of the Member States, the Treaty has created new problems, e.g. when it comes to developing effective cooperation between the newly created EEAS and the Commission so as to have a smooth information flow and to avoid rivalry between the institutions.

It is worth noting that despite the recurrent voices which herald the demise of the European Union, so far, the crisis has been a very strong stimulus for integration (emphasis added). Next to the aforementioned “Fiscal Pact”, a major step towards the control of national budgets by EU institutions, the building of the European bank surveillance system was initiated at the Brussels summit of 28–29 June 2012. This could be the first step towards the bank union with a common system of bank guarantees. European leaders declared the creation of this supervision system within half a year. It is believed to solve the problem caused by the fact that a strongly integrated European financial system, which consists of numerous international institutions, is supervised at the national level, which is barely effective and inconsistent with the realities of the financial sector. Until recently, it was even hard to imagine that Member States would ever begin a discussion on transferring such competencies as bank supervision to the Community level. Now the heads of 17 Member States of the eurozone quite seriously discuss enhanced political integration, including mechanisms of a stricter EU supervision of individual countries’ fiscal policies.³⁵ It is worth noting that this takes place less than a year after the adoption of the so-called six-pack, i.e. the package of six regulations to strengthen coordination of the EU economic

³⁵ The summit of June 2012 discussed the report on the much-desired strengthening of integration, which was prepared by the President of the European Council. See: H. VON ROMPUY, *Towards A Genuine Economic And Monetary Union. Report by the President of the European Council*, Brussels, 26 June 2012, EUCO 120/12.

policies.³⁶ Obviously, the adoption of new institutional regulations in the EU is a task for years rather than months, but the speed of enhancing integration after early 2010, when talks about rescuing Greece begun, is quite impressive (considering the standards of the process of European integration, which is slow by its very nature).³⁷

The new wave of integration ideas which emerged as a consequence of the crisis is easy to explain. The process of European integration to a large extent stems from the fact that European countries seek a response to external and internal challenges which they have to face. For example: the Treaty of Maastricht was largely a response to the collapse of the Soviet system, whilst the development of the European Security and Defence Policy was stimulated by the humiliating helplessness of Europe during the violent break-up of the former Yugoslavia.³⁸ The above-described influence of the global crisis on the adoption of the Treaty of Lisbon by Ireland also illustrates this phenomenon well.

However, the enhancement of European integration bears with it the threat of depriving some countries of decision-making power. Firstly, because the new wave of integration is by and large targeted at solving the problems of eurozone countries which quite naturally prefer taking decisions within their own group. Secondly, because some countries, such as, e.g., the United Kingdom, are very cautious when

³⁶ Among the most important changes introduced under the “six-pack” are the following: strengthening the decision-making process in the Council, i.e. the prevention part of the Pact for Stability and Growth; the improvement of inter-institutional dialogue on macro-economic matters and the surveillance of the excessive imbalance procedure with regard to countries showing deficit and surplus in the current account balance. The assessment is diversified as appropriate in both cases. See, *Tzw. sześciopak reform finansowych UE uzgodniony*, “Gazeta Wyborcza”, 16.09.2011.

³⁷ J. WYLES, *Glimmers of hope in the eurozone gloom*, “European Voice”, 12.07.2012.

³⁸ P. ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI, *Upokorzona Europa*, [in:] “Świat po Kosowie”, Warsaw 2000, pp. 64–88.

it comes to taking on further integration obligations. In particular, the British veto to the fiscal pact caused a strong reaction from other European leaders. Chancellor Angela Merkel is said to have commented on the talks with the British Prime Minister in this way: "Mr Cameron has never actually sat at the table with us".³⁹ All that causes the risk of an even greater split and a "two-speed Europe", where some countries are left outside the mainstream of integration, and an increasing number of matters are settled within the group of 17 countries of the eurozone. This can also refer to representing the eurozone in its contacts with foreign partners (the US, international financial institutions), which is an increasingly important element of the whole EU external policy.

Some countries outside the eurozone, including Poland, clearly see this as a threat. They have demanded to have a place at the table and to co-decide along with the "Seventeen". As Prime Minister Tusk once picturesquely put it, in the European Union "you are either at the table or on the menu".⁴⁰ This issue was the bone of contention at the negotiation of the "fiscal pact" which regulates, among other things, the functioning of meetings between heads of Member States of the eurozone – a completely new institution which was created in response to the crisis. For countries which are outside the eurozone, including Poland, the matter of key importance was to ensure to them the right to participate in dialogue at the forum, but they were firmly refused by France and other countries. A compromise which was reached on that matter

³⁹ Following the British press, other political leaders much more sharply criticised the negotiating style of the British Prime Minister, who is not inclined to compromise. One French official even said that David Cameron "is a man who wants to go to a wife-swapping party without taking his own wife". D. WILSON, K. SCHOFIELD *Up Eurs. Euro crisis: Britain stands alone after PM David Cameron's historic veto*, "The Sun", December 11, 2011.

⁴⁰ J. PAWLICKI, *Strefa euro nam ucieka*, "Gazeta Wyborcza", 16.07.2012.

was not entirely satisfactory for the countries outside the eurozone.⁴¹ Nevertheless, the issue was highly emotional in many EU countries, and negotiations could be called “brutal”.⁴²

The firm stance of countries which wanted to block the institutional division between the EU as a whole and the eurozone stems from the fact that such duality might cause a political split in the organisation. The arguments presented by a Polish MEP Jacek Saryusz-Wolski highlight this issue: “The damage resulting from a spilt in the EU could be greater than the economic and financial results of the crisis. If the excessive debt of states and banks is to be blamed on the crisis rather than the fact of having the euro currency (and this is what most politicians and analysis claim), it is illogical to divide the EU into two categories following the criterion of being within the eurozone or outside it. Mechanisms and institutional solutions which have been designed for the eurozone as a response to the crisis should be open for all EU countries”.⁴³

The above-mentioned threat seems to be by all means real, of course from the point of view of the interests of such countries as Poland, which will not become members of the eurozone for at least a couple of years.

It needs to be noted that “variable-speed integration” as such is not a threat to the EU’s cohesion, and it is anything but new. Moreover, it is envisaged in the Treaties (Article 20 of the Treaty on the European Union, Article 114 of the Treaty on the Functioning of the European Union) and widely used in practice. The best example is the British *opt-out* from the Schengen group and the eurozone. However, there are three

⁴¹ The analysis of the Pact, see, D. ROSATI, *Pakt fiskalny, porażka czy sukces?*, “Rzeczpospolita”, 16.02.2012.

⁴² According to Polish Prime Minister Donald Tusk. See, *Polska przystępuje do paktu fiskalnego*, a press communication of the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland, 31 January 2012.

⁴³ J. SARYUSZ-WOLSKI, *Unia nie może pęknąć*, “Rzeczpospolita”, 28.06.2012.

variants of “variable-speed integration”, which are described in the literature of the subject⁴⁴ as follows:

1. *Multi-speed integration* – the states excluded from the process are invited to join in as soon as they are *willing and able*;
2. *A la carte integration* – Member States select areas of integration as they wish;
3. *Variable geometry integration* – creating permanent divisions between Member States which are in the more integrated group and those which are not.

The third type of integration is rather dangerous because it can build real divisions creating two or more categories of membership. This is what Polish politicians feared when they protested against shutting the doors of the Eurogroup summits on the future members of the eurozone who are willing to participate.

It needs to be noted, however, that the crisis has not led to the formation of a permanent integrated “core” – a group of large Member States which dominate smaller countries and force their own integration ideas. On the contrary, one might even say that the crisis has led to a decomposition of the German-French tandem, which was once indicated as the main integration driver and a threat of dominance over other countries.⁴⁵ A very difficult economic situation of two large countries: Italy and Spain, and the political distance shown by the United Kingdom, overlap with the different visions of the struggle with the crisis presented

⁴⁴ C.B. JENSEN, J.B. SLAPIN, *Institutional hokey-pokey: the politics of multispeed integration in the European Union*, “Journal of European Public Policy”, Vol. 19, Number 6 2012, p. 781. Cf. A. WARLEIGH, *Flexible integration: Which model for the European Union?*, Sheffield Academic Press London 2002.

⁴⁵ A very interesting work which provides a historical background behind the threats resulting from the dominance of powerful countries in international relations. See, P. ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI, *Duch pyszny poprzedza upadek. Rozważania o naturze procesu rozpadu Unii*, Centre for Political Thought, 2012.

by Berlin and Paris.⁴⁶ All this enhances the lack of permanent coalitions between the Member States – a typical situation in the EU. Hence the need to take decisions in various political configurations. Even Germany, the largest country of the EU, happens to wander to “the losers’ camp”, as was the case during the European Council in June 2012.⁴⁷

Conclusions

1. The crisis fundamentally influenced the results of the second Irish referendum, and consequently contributed to the adoption of the Treaty of Lisbon and far-reaching institutional changes in the external policy area.
2. At the same time, the crisis probably slowed down the process of the formation of a new institutional system of the EU external policy. It can be assumed that had the EU agenda not been dominated by financial problems, then the issue of “feeding the content” to rather general provisions of the Treaty, which deal with new external policy institutions, would have had a much more important place in the EU discourse.
3. The crisis is a very strong pro-integration stimulus in the area of the EU economic policy of eurozone countries. This also has its external dimension, by creating new institutions and speeding up unification processes. However, a faster integration causes political tensions and additional splits between the Member States. The United Kingdom’s display of distancing itself from new integration ideas and the accompanying open political conflict are highly undesirable in the situation whereby the UK is absolutely crucial for the development of the EU security and defence policy.

⁴⁶ Charlemagne, *Disunited states of Europe*, “The Economist”, July 21, 2012.

⁴⁷ See, e.g., *The euro crisis: Inching towards integration*, “The Economist”, July 5, 2012.

4. It cannot be ruled out that, should the crisis aggravate, the process of political integration will speed up. The outcome of on-going discussion on eurobonds, enhanced fiscal cooperation and a stronger EU control over national budgets of the Member States is unknown, but it will make a revision of the treaties inevitable. It might also affect the external policy area, all the more so because the present system does not seem to be optimal.

3.2. Security and defence policy

European security after the Second World War is guaranteed by the United States, and assumed the institutional form of the *North Atlantic Treaty Organization*. Since 1998 and the French-British Saint Malo declaration, the military dimension of the European Union is being developed in the form of the European Security and Defence Policy (ESDP), which following the Treaty of Lisbon is known as the Common Security and Defence Policy (CSDP). The process of creating European military structures, extensively covered in the literature, contends with the fundamental problem of the Member States' reluctance to transfer their prerogatives in the security policy area to the EU, as it is a traditional domain of the nation state. The Treaty of Lisbon was expected to enhance and facilitate military integration between Member States. The Treaty has changed a lot,⁴⁸ but the essential situation has not changed – backed up by US military power, NATO is still the main pillar of European security.

However, according to the *Declaration on Strengthening Capabilities*, which was adopted by the European Council,⁴⁹ the EU sets quite

⁴⁸ First of all, the degree of harmonisation between institutions responsible for CSDP increased, which facilitated closer cooperation between Member States. More: see. e.g., *The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration*, ed. S. BISCOP, F. ALIGIERI, Egmont Paper 24, June 2008.

⁴⁹ Council of the European Union, *Declaration on Strengthening Capabilities*, 11 December 2008.

ambitious goals for itself. Following the Declaration, the EU should become capable of simultaneously conducting two stabilisation operations, supported by up to 10,000 troops, two rapid-response operations (battle groups), a civilian-military humanitarian assistance operation and around a dozen civilian missions. It is an important development of the *European Headline Goal 2010*,⁵⁰ which obliges the EU “to respond with rapid and decisive action applying a fully coherent approach to the whole spectrum of crisis management operations covered by the Treaty on the European Union”.⁵¹ However, the declaration of 2008 is moving with the times, as it can be seen that over the years the number of missions, their military dimension, political importance and geographic outreach have grown significantly.⁵² All in all, the EU’s capacity of running military operations is rather limited, so it rather focuses on low battle intensity missions. Thus it is still to a large extent a civilian power.

Cuts on military spending

The economic crisis and the resulting planned cuts have an obvious impact on military spending of EU countries. Basically all EU countries have reduced their military budgets. Among the largest countries, only Germany has not reduced its defence budget (see Chart 3). The most severely crisis-stricken EU country, Greece, lowered its military expenditure from USD 10.1 billion in 2008 to USD 6.4 billion in 2011,

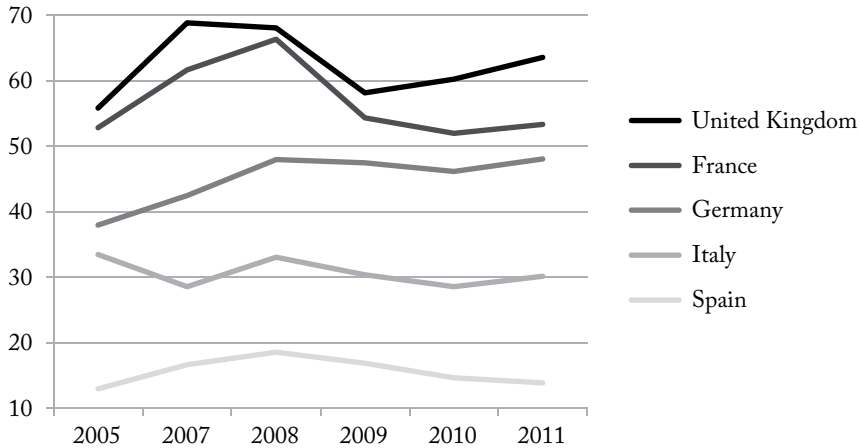
⁵⁰ *Headline Goal 2010*, adopted by the European Council on 17–18 June 2004, ><http://ue.eu.int/uedocs/cms Upload/2010%20Headline%20Goal.pdf><.

⁵¹ This refers to the so-called Petersburg tasks (humanitarian actions, rescue operations, peace operations, crisis management/response missions and operations to restore peace). The Lisbon Treaty also mentions joint disarmament operations, military advice and assistance tasks (Petersburg tasks plus).

⁵² A review of the most important EU missions, see e.g.: *The European Union as a global conflict manager*, ed. by R.G. WHITMAN, S.W. ABINGDON, Routledge, 2012.

whilst Spain reduced its spending from USD 18.6 billion in 2008 to 13.9 billion in 2011.⁵³

Chart 3. Military spending of the largest EU countries in the years 2005–2011 (USD billion, current prices)



Source: Compiled by the Author on the basis of NATO data: *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*, Press Release 13 April 2012, p. 4.

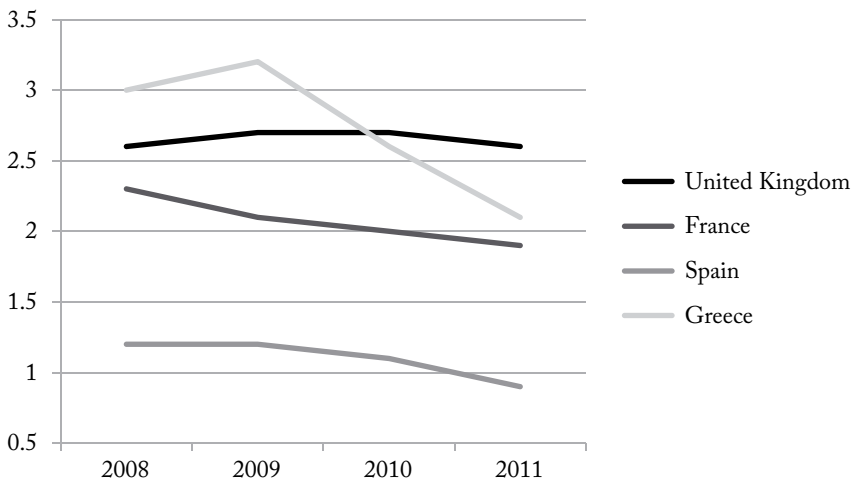
As a result of the drop in spending in absolute figures, the share of military budgets in each country's GDP has been reduced too (see Chart 4). It was most clearly visible in the case of Greece and Spain, where the cuts were relatively the largest. However, in many countries (e.g. Italy, Germany) military spending is kept at a constant level (though rather low, as a rule; in the above-mentioned countries: 1.4%) with regard to the size of the economy.

In Greece and in Spain the dramatic decrease in military spending was achieved through a rapid reduction of investment in equipment. While in 2008 both countries still spent 16% and 21% of their respective budgets on the purchase of new military equipment, in 2011 it was

⁵³ NATO, *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*, Press Release 13 April 2012, p. 4.

only 6.9% and 6.7%, respectively. Interestingly, a similar phenomenon of cuts on investment expenditure has not been seen in the largest EU countries. The United Kingdom, France, Germany and Italy keep a more or less stable structure of budgetary expenditure,⁵⁴ though more cuts are announced and expected.⁵⁵ Worst of all is the fact that budget cuts are made at the national level with no coordination whatsoever with the partners and sometimes even without feeding relevant information to the Community level.

Chart 4. Military spending of selected EU countries as a GDP percentage in the years 2008–2011



Source: Compiled by the Author on the basis of *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*, Press Release 13 April 2012, p. 7.

As a result, the crisis has led to a general decrease in EU military spending from USD 293 billion in 2008 to less than 260 billion

⁵⁴ In France, personnel costs dropped from 57.4% in 2008 to 49.4% in 2011, but it was part of the reform which had been planned earlier, *Ibidem*, p. 8.

⁵⁵ More: see, CH. MÖLLING, S. BRUNE, *The Impact of the Financial Crisis on the European Union*, European Parliament 2011, pp. 36–42.

in 2011.⁵⁶ It fell by a dozen or so per cent, so quite significantly but we cannot say that this marked a dramatic slump. Most countries have indeed reduced their expenditure, but the two most important countries which are decisive for Europe's military capacity, i.e. the United Kingdom and France, have made negligible reductions. The problem is that even before the reduction the expenditure seemed too small,⁵⁷ and now it is going to be nearly three times lower when compared with US spending (USD 731 billion in 2011). As a result, even though altogether a million and half troops serve in land forces, the navy and air forces of the EU-27 Member States, the navy has 7 aircraft carriers, the air forces over 2,000 military aircraft and more than 600 transport aircraft (that is even more than the United States have),⁵⁸ European capability is very limited. The EU is not even able to use 10% of its potential. Worst of all, Europe does not have any key resources which are necessary at the contemporary battlefield to conduct operations in a modern way, safe for both soldiers and civilians. The list of shortcomings has more than fifty items which are most felt in such areas as: *force protection*, transport and deployments of troops, as well as access to information.⁵⁹

This is nothing new. In fact, during the entire post-war era much was said about a "*capabilities gap*"⁶⁰ between transatlantic allies. However, when faced with the Soviet threat, little attention was attached to it.

⁵⁶ Authors' own calculations on the basis of: *Ibidem*, p. 4.

⁵⁷ At the time most of the countries did not meet NATO standards of the minimum expenditure of GDP 2%. Currently only the United Kingdom and Greece follow this rule.

⁵⁸ CH. HEYMAN, *The Armed Forces of The European Union 2012–2013*, Pen & Sword Books 2011, p. 11.

⁵⁹ S. BISCOP, J. COELMONT, *CSDP and the "Ghent Framework": the Indirect Approach to Permanent Structure Cooperation*, "European Foreign Policy Review", Vol. 16, 2011, p. 150.

⁶⁰ J. APPATHURAI, *Closing the capabilities gap*, "NATO Review", 3/2002, >www.nato.int/docu/review/2002/issue3/english/art4.html<.

It was clear anyway that the American shared responsibility for European security was a must and the uneven share of burdens to guarantee it was never a problem of primary importance. The situation began to change with the demise of the Soviet empire, the end of the Cold War and of the direct threat of attack on West European countries. European citizens felt safer and eagerly benefited from the post-Cold-War “peace dividend”.⁶¹ On the contrary, the Americans became increasingly involved in their role as the “world’s policeman”, so they had to keep their defence budget relatively high to be able to intervene successfully in any region of the world. But nothing lasts forever...

More responsibility for European security

With Barack Obama coming to power in the US, American foreign policy saw fundamental changes. It focused much more on the Asia-Pacific region and reduced the involvement of the United States in ensuring European security.⁶² This turn towards Asia is absolutely understandable and justified from the point of view of American national interests, as basically all real threats to the security of the United States are not connected with the European continent but with Asia. It is in Asia that the present architecture of the security system is the poorest;⁶³ Asia is where the most serious explosive points of supranational importance can be found (North Korea, Iran, Taiwan, the

⁶¹ The possibilities of reducing defence budget spending in view of the fact that some threats have disappeared and people feel safer.

⁶² J.S. NYE, *Obama's Pacific Pivot*, Project Syndicate, 6.12.2012. See also, M. MANYIN et al., *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia*, CRS Report for Congress, March 28, 2012.

⁶³ The system of security in Asia relies to a large extent on bilateral alliances, and the role of international organisations, i.e. the ASEAN Regional Forum, is still marginal. More: see also, e.g., KAI HE, HUIYUN FENG, *Why is there no NATO in Asia? Revisited: Prospects theory, balance of threat, and US alliance strategies*, “European Journal of International Relations”, Vol. 18, Number 2, June 2012, p. 227–250.

South China Sea, India-Pakistan) and where the position of America is constantly weakening, whilst the powers of China and India are on the rise. In particular, the rapid development of China is the highest political and economic threat for the US since the collapse of the Soviet Union.

It needs to be stressed that this turn was probably inevitable.⁶⁴ Americans for years insisted that Europe should take a greater responsibility for its own security, but the US crisis was an ultimate stimulus which pushed Washington into action. In 2011, this new approach became visible in many declarations of American politicians⁶⁵ during the Libyan war, which will be discussed further in this text. In early 2012, this new approach was officially announced in the new document defining the strategic goals of the US security policy as “*re-balancing*”.⁶⁶

Why was the crisis of crucial importance in this respect? Because Americans had to significantly reduce their military spending. The Budget Control Act, which the Congress adopted in the summer of 2011, envisaged cuts on military spending – by around USD 330 billion within the next ten years. Moreover if the US Congress make more cuts in budget expenditure (to reduce the deficit by USD 1.2 trillion), the Defence Department budget will see automatic cuts by USD 55 billion per year from 2013 to 2021.⁶⁷ Such major reductions are a result

⁶⁴ See also, e.g., K. SCHAKE, *US retrenchment is right and overdue*, [in:] “All alone? What US retrenchment means for Europe and NATO”, ed. TOMAS VALASEK, Centre for European Reform, February 2012, p. 12.

⁶⁵ See also, e.g., an article by Hilary Clinton, giving a comprehensive explanation of the change in American foreign policy. H. CLINTON, *America's Pacific Century*, “Foreign Policy”, November 2011.

⁶⁶ “While the U.S. military will continue to contribute to security globally, we will of necessity rebalance toward the Asia-Pacific region”, US Department of Defense, *Sustaining US global leadership: Priorities for 21st century defense*, January 2012, p. 2.

⁶⁷ L.P. FARRELL JR., *Budget Control Act of 2011 Forces Real Cuts to Defense, and Difficult Choices*, “National Defence”, September 2011. Cf. M. MANYIN et al., *op. cit.*, p. 13.

of the country's huge public debt, which exceeds 100% of its GDP. This situation is a great challenge to American military planners. US Defence Secretary Leon Panetta said that these cuts are "unacceptable" and it was a "doomsday scenario". However, some analysts say that in spite of everything, the cuts are quite moderate, distributed over a long time and not entirely sure to happen.⁶⁸ There is no doubt, however, that the US army will be really affected by these cuts, all the more so that as a result of its involvement in war operations in the recent decade the expenditure on soldiers' health (an increase from USD 19 billion to USD 52 billion in the years 2007–2011) and military pensions have grown dramatically.⁶⁹

Obviously, the question is raised whether the US turn towards Asia and a more limited engagement in Europe turns out to be a lasting phenomenon, or perhaps the policy might change, for instance, if the Republicans win the election and a political change takes place in the White House. However, it needs to be noted that this turn has strong political grounds (American interests, fears and expectations are increasingly more connected with Asia than with Europe), but at the same time there are no indications that the Republicans will be striving for fundamental change if they take power. F. HEISBOURG rightly notes that Mitt Romney, the Republican candidate for President, in his White Paper on foreign policy refers to Europe 14 times (mainly in a historical context), China 35 times, while the NATO not even once.⁷⁰ According to Halams and Schreer, the generation aspect is also important – for younger American politicians and officials, transatlantic links are simple less

⁶⁸ Cuts do not affect the "war expenditure", which will make budgetary shifts possible – from "defence" to the "war budget", so the real decrease in military expenditure is going to be smaller. K. SCHAKE, *US retrenchment...*, *op. cit.*, p. 12.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 13.

⁷⁰ F. HEISBOURG, *The defence of Europe: Towards a new transatlantic division of responsibilities*, [in:] "All alone...", p. 28.

important.⁷¹ In the context of the above arguments, one can expect that the change in the American policy will be lasting and independent from the political situation in the US.

What are the direct consequences of these developments for Europe? They can easily be seen in the area of security. The American military contingent in Europe (now counting 80 thousand soldiers) will certainly be significantly reduced; some bases will be closed and the main goal of the American military stationed on the Old Continent will be to train European soldiers for intervention missions rather “ensuring security” in the traditional sense.⁷² These are major changes but they should not be overestimated – anyway American soldiers officially stationed in Europe in fact have long been stationed in Iraq or Afghanistan. In terms of actual figures, the number of troops will not change that much; besides, stationing places are not as important as they were in the past. What really matters is the American willingness to participate in military missions which are important from the viewpoint of European security. In these issues we see a fundamental change.

The Libyan war and the NATO operation *Unified Protector* in 2011⁷³ were the first but telling examples of the revised American approach to the issue of European security and joint operations of the allies. During the conflict, Washington left the command of the operation to the Europeans who were thus forced to bear the main burden of the military operations as well as political responsibility. The United States, which

⁷¹ To confirm this thesis they quote Henry Kissinger’s opinion and what a NATO official once said: “the younger decision makers in Washington and those who influence the decision makers don’t have that NATO engagement, that strong attachment to the US in Europe in their DNA in the same way that the last generation did”. See, E. HALLAMS, B. SCHREER, *Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya*, “International Affairs”, Vol. 88, 2/2012, p. 324.

⁷² K. SCHAKE, *op. cit.*, p. 13.

⁷³ An interesting analysis of the operation: see, C. TAYLOR, *Military Operations in Libya*, House of Commons, 24 October 2011.

provided necessary supplies, played an important but limited role in the mission. According to TOMAS VALASEK, an analyst from the British Centre for European Reform, this means that the task-sharing within the Alliance fundamentally changed: “NATO’s European members realised that (...) their alliance with the US had changed. Washington, more through inaction than action, had established a new operating principle. From now on, America will behave like any other ally, sitting out some of NATO’s wars, and doing just enough to help other operations to succeed”.⁷⁴

What conclusions can be drawn from the Libyan operation?

1. The responsibility of Europe for its own security has grown. Americans have become much less willing to accept Europe’s “free ride” in terms of the cost (human and financial) of ensuring to European citizens a secure international environment and solving regional European security issues. This situation has been dragging for years, and was even joked about,⁷⁵ but recent developments have shown that there is a political will on the part of Washington to change it.
2. European dependence on the American military potential is still huge. The “limited” involvement of the USA meant that they made 25% air raids; almost all cruise missiles which destroyed the Libyan anti-aircraft defence were American. Washington provided most of the air-refuelling tankers and almost all electronic infrastructure necessary for air raids.⁷⁶
3. The EU external and security policy failed again, and NATO is still needed. An attempt at using CSDP in the Libyan conflict was not entirely successful, and there was a split between the Member States

⁷⁴ T. VALASEK, *Introduction*, [in:] “All alone...”, *op. cit.*, p. 1.

⁷⁵ There is a joke that the abbreviation of the NATO’s International Security Force in Afghanistan – ISAF should be translated: “I Saw Americans Fight”.

⁷⁶ K. SCHAKE, *US retrenchment is right and overdue*, [in:] “All alone...”, *op. cit.*, p. 9.

about the purpose and the scope of armed intervention in Libya.⁷⁷ As a result, the North Atlantic Alliance was the most appropriate “umbrella” for the operation of the “willing and able” coalition.

4. Raising Europe’s military capacities and reducing its dependence on American resources is becoming an urging need. Without this, running military operations similar to that in Libya, which is quite likely to happen, will result in the lower effectiveness of such operations and decidedly higher political costs of the missions (higher human losses caused by insufficient use of modern military equipment).

The postulate of raising Europe’s capacities has been reiterated for years, like a mantra, on both sides of the Atlantic.⁷⁸ However, it is known that without adequate military instruments the European defence policy will never be autonomous, reliable or effective. Washington’s turn, if it really changes into a lasting reduction of outlays on European security, will force the EU to act, even in spite of the crisis and the necessary budget cuts. Incidentally, some symptoms of this have already been seen.

Enhancing military cooperation

In a time of growing pressure for budget cuts in individual Member States, with the prospective necessity to take greater responsibility for their own security, it seems logical to enhance military cooperation and to rationalise expenditure, chiefly as regards armament purchases. Unfortunately, joint purchases of military supplies by EU countries are an exception rather than the norm: only approx. 20% of expenditure is

⁷⁷ N. KOENIG, *op. cit.*

⁷⁸ See, e.g., G. ADAMS, G. BEN-ARI, *Transforming European Militaries. Coalition operations and the technology gap*, Routledge 2006, J. HOWORTH, *The European Security Strategy and military capacity: the first significant steps*, [in:] “The EU and the European Security Strategy”, ed. S. BISHOP, J. ANDERSSON, Routledge 2008, pp. 81–102.

incurred in this way.⁷⁹ Worse still, even if such a cooperation does happen, only rarely is it guided by market mechanisms, but rather by the rule “you get what you give”: if, for example, Germany finances 40% of the contract costs, German production companies obtain contracts up to 40% of the budget, no matter if it is an optimal choice in terms of price and quality.⁸⁰ Some joint programmes so far have ended up in spectacular failures, like for example the construction of Airbus A400M military transport aircraft, which dragged for years and whose deadline was extended several times.⁸¹

For years the EU's institutions have been encouraging Member States to cooperate more widely in the manufacture and purchase of military equipment in order to improve European military capabilities. To this end, the European Defence Agency (EDA) was set up in 2004. Its mission is to “support the Council and the Member States in their effort to improve the EU's defence capabilities in the field of crisis management”.⁸² EDA is to be responsible for the implementation of the intergovernmental regime of equipment purchases,⁸³ coordination, optimization and harmonization of the effort of the nation states. In particular, EDA is intended to implement the *Capability Development Plan (CDP)*, which the Member States approved in 2008, indicating twelve priority areas which require improvement.⁸⁴ A look at the budget of that

⁷⁹ CH. MÖLLING, S. BRUNE, *op. cit.*, p. 23.

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ Airbus' A400M Aerial Transport: Delays and Development, ><http://www.defenseindustrydaily.com/A400M-Delays-Creating-Contract-Controversies-05080/>< (24.07.2012).

⁸² Article 2, Council Decision 2011/411/CFSP of 12 July 2011 defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency and repealing Joint Action 2004/551/CFSP, Official Journal of the European Union, L 183/16, 13.7.2011.

⁸³ Council of European Union, *Declaration on Strengthening...*

⁸⁴ These areas include: training of helicopter pilots, marine reconnaissance, field hospitals, air tanking, military satellite communications, battlefield intelligence and smart munitions. For more details visit EDA website: >www.eda.europa.eu<.

organisation shows that it is unable to do it, because only a fraction of a percent of military spending appropriations flows through this organization. In 2004, when the Agency was created, its budget amounted to barely EUR 1.9 million; in 2010 it was still low – EUR 31 million (the costs are borne solitarily by the Member States, proportionately to the gross national product (GNP). In addition, the Agency participates in *ad hoc* projects financed by the countries involved (totalling approx. EUR 300 million).⁸⁵ Compared to the total defence budgets of the Member States these amounts are rather negligible.

The implementation of Community directives simplifying terms and conditions of the transfers of defence-related products⁸⁶ and on the coordination of procedures for the award of certain public procurement contracts in the fields of defence and security,⁸⁷ which were adopted in 2009, is also expected to help achieve enhanced military cooperation between the Member States. The directives are aimed at removing barriers to the trade in defence-related products, encouraging joint production projects and improving cooperation of EU defence-sector undertakings. The process of transposition of the first directive has not been concluded yet, though it this legislation is to be binding from June 2012 on;⁸⁸ the provisions of the latter entered into force in August 2011. The directives seem a necessary

⁸⁵ CH. MÖLLING, S. BRUNE, *op. cit.*, p. 26.

⁸⁶ Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community.

⁸⁷ Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC.

⁸⁸ The legislation has only been implemented by 20 Member States. European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on transposition of Directive 2009/43/EC simplifying terms and conditions for transfers of defence-related products within the EU, Brussels, 29 June 2012, COM(2012) 359 final.

step on the path to the construction of a competitive market for munitions in Europe, which is among the Commission's goals. However, it is difficult to expect that this will happen soon. The armaments industry is traditionally treated as a key industry from the point of view of national interests of individual countries; it is a sector which overlaps political, military and business interests. Worse still, it is a market in which the state is at the same time the regulator, the owner and the customer. All of that shows that the process of liberalisation will not be easy.⁸⁹

The Treaty of Lisbon introduced an institutional mechanism to facilitate enhanced military cooperation: *Permanent Structured Cooperation* (PESCO), as laid down in Article 42.6 of the Treaty: "Those Member States whose military capabilities fulfil higher criteria and which have made more binding commitments to one another in this area with a view to the most demanding missions shall establish permanent structured cooperation within the Union framework."

The main goal of this mechanism is to encourage cooperation in the joint development of major military capabilities, which would later be used in EU operations.⁹⁰ However, it is but a dead letter – there has not been cooperation in this form yet. Biscop and Coelmont see this situation as echoing the atmosphere of the European Convention of 2002, when the EU, helpless in the face of the Iraqi crisis and humiliated a few years earlier in the Balkans, set for itself ambitious goals in the security area. The provision which was designed at that time has remained, but the right moment passed and there is no longer visible enthusiasm for integration, chiefly among the French and the British. These countries are not willing to

⁸⁹ The EU strategy in this area, see, European Commission, *A Strategy For A Stronger And More Competitive European Defence Industry*, Brussels 5.12.2007, COM(2007) 764 final.

⁹⁰ More on that mechanism see, s. BISOP, *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration*, "European Foreign Affairs Review", Vol. 13, No. 4/2008, pp. 431–448.

cooperate under the PSCOO formula.⁹¹ Mölling and Brune argue that the crisis is to be blamed. When faced with expenditure cuts no one is willing to assume additional obligations under the PSCOO formula.⁹² However, taking a look at the Belgian-Hungarian-Polish *position paper* of 2010,⁹³ one can see that problems with implementing the idea of enhanced defence cooperation between some countries are also underpinned by the fear of a split in the EU which would result in the emergence of a small group of countries to create the PESCOO. Hence the document postulates that the formula should take as wide a form as possible, inclusive rather than exclusive, transparent and open to all Member States. Whatever the cause, the instrument which was expected to liven up the floundering cooperation between the Member States and to stimulate a wider and better use of existing institutions (e.g. EDA) – simply does not work.

However, the Member States actually have no doubts that higher cost-effectiveness (impossible with achieving economies of scale through international cooperation) is essential when faced with the necessary budget cuts. It was clearly articulated on 23–24 August 2010, when the ministers of defence in EU countries met at an informal summit at Ghent, Belgium, in order to discuss the development of capacities in times of financial crisis. The follow-up meeting of ministers took place on 9 December 2010 in Brussels where, on the basis of the German-Swedish proposal⁹⁴ they agreed on the so-called *Ghent Framework*. It provided that each EU Member State would systematically analyse its capabilities in order to include them into one of three groups:

⁹¹ S. BISCOP, J. COELMONT, *CSDP and a Ghent...*, *op. cit.*, p. 153.

⁹² CH. MÖLLING, S. BRUNE, *op. cit.*, p. 33.

⁹³ Position paper by Belgium, Hungary and Poland on Permanent Structured Cooperation, ><http://ddata.over-blog.com/xxxxxy/0/50/29/09/Docs-Textes/CoopStructPsd-cPap-BeHuPl1006b.pdf>< (24.07.2012).

⁹⁴ *Food for Thought. European Imperative Intensifying Military Cooperation in Europe "Ghent Initiative"*, Berlin and Stockholm, November 2010.

- a) those of strategic importance will be maintained on a national level (e.g. intelligence, aircraft);
- b) those to which it will contribute through pooling with other Member States (e.g. transport aircraft, logistics); and
- c) those whose roles and tasks should not be doubled, relying on role and task-sharing between Member States (e.g. training infrastructure or sea and air control systems).

National analyses are to be later consolidated at the EU level through EDA. Undoubtedly, it is a major step towards joint defence planning in a structured, permanent and coordinated manner at Community level. As Biscop and Coelmont convincingly stated,⁹⁵ the *Ghent Framework* might lead to the actual start of the PESCOO, because the implementation of the framework in fact means the establishment of a group of countries which consent for their defence planning to be under top-down EU surveillance.

The above-mentioned activities at the EU level were accompanied by a number of initiatives undertaken by groups of Member States. Their common denominator was the crisis and the ensuing cost-saving effort. The most important initiatives include the following:

1. The Franco-British declaration on cooperation in defence and security, signed at the London summit on 2 December 2010. The most important areas of cooperation are as follows: transport aircraft (putting the A400M in use, including necessary training), the development of unmanned aircraft, marine aircraft and nuclear weapons. Cooperation is clearly justified by the intention of achieving greater value for money.⁹⁶ It needs to be stressed that it was the first bilateral declaration of London and Paris on defence policy since the times of

⁹⁵ S. BISOP, J. COELMONT, *CSDP and a Ghent...*, *op. cit.*

⁹⁶ France and United Kingdom, *Declaration on Defence and Security Cooperation*, UK France Summit, London December 2, 2010.

the famous Saint Malo declaration of 1998, and the first ever declaration concerning enhanced military cooperation, and what is more in very sensitive areas (i.e. nuclear weapons).

2. The *Central European Roundtable on Defence, Co-operation* which was initiated in January 2011 under the Hungarian Presidency. The meeting at the level of *Defence Policy Directors of six countries*: Austria, Croatia, the Czech Republic, Hungary, Slovakia and Slovenia was held as a result. The possibilities of cooperation on the development of joint military capacities were discussed. On 18–19 June 2012, in Frauenkirchen, Austria, the first Defence-Minister-level meetings of these countries was held. Co-operation under this forum is very flexible: each country chooses *à la carte* the initiatives in which it wants to participate, without formal obligation to participate in all of them. Among areas of co-operation are the following: weapons of mass destruction, special forces, logistics, training etc.⁹⁷ The political concept of this structure of cooperation is based on the lack of one dominant partner, because all countries participating have similar military potentials. Hence, this group does not include Poland whose “size does not fit”.
3. The Nordic Defense Cooperation (NORDEF) established in 2008 on the initiative of Finland, Norway and Sweden, is based on military cooperation which has existed since the 1960s. The crisis and the ensuing cuts stimulated enhanced cooperation and on 4 November 2009 all five Nordic countries signed an agreement envisaging enhanced cooperation. Its goal is seeking effective solutions in the area of equipment supply, planning, peace missions

⁹⁷ T. CSIKI, B. NÉMETH, *On the multinational development of military capabilities: Recommendations for the Central European Roundtable on Defence Co-operation*, European Geostrategy, 12.06.2012, ><http://europeangeostrategy.ideason europe.eu><.

etc. The structure is flexible and the scope of cooperation can be expanded substantially.⁹⁸

As a matter of fact, the crisis has resulted in the emergence of varied cooperation initiatives, which may grow in importance in the future.⁹⁹ Two smaller, but noteworthy Western European initiatives include the creation in 2010 of the Eindhoven European Air Transport Command (EATC) in Eindhoven, Netherlands, to manage the joint air transport forces of Germany, France, the Netherlands and Belgium.¹⁰⁰ In March 2012, EDA adopted the French-German-Danish proposal for joint procurement to purchase air-refuelling tankers.¹⁰¹

Beside discussion on cost-effectiveness initiatives under the security policy, one needs to remember that the financial crisis has had similar effects on diplomacy. On 9–10 March 2012, an informal meeting of EU Ministers of Foreign Affairs was held to discuss EEAS cost-effectiveness and the better use of EU diplomacy in order to bring about cost cuts in diplomatic activity of the Member States. The postulate to house delegations to the EU and the embassies of the Member States in the same buildings (which seems the right decision) was discussed, *inter alia*.¹⁰²

Conclusions

1. As a result of the crisis, cost-saving measures in defence budgets of EU Member States have become necessary. In most Member States, cuts have not been dramatic so far, but still quite significant. There

⁹⁸ See the organisation's website: >www.nordefco.org<.

⁹⁹ A long list of various initiatives at times of crisis, see: CH. MÖLLING, S. BRUNE, *op. cit.*, pp. 47–52.

¹⁰⁰ Official website: ><http://eatc-mil.com/><.

¹⁰¹ J. HOWORTH, *CSDP and NATO Post-Libya: Towards the Rubicon?*, Egmont Royal Institute for International Relations, Security Policy Brief, No. 35, July 2012, p. 3.

¹⁰² T. VOGEL, *Ministers to discuss cost-effective diplomacy*, "European Voice", 8.03.2012.

is an increasing pressure on expense cuts and budget reductions. Worse still, considering the fact that the results of the present crisis are likely to be felt as long as two decades, one can assume with a high degree of certainty that this phenomenon will not disappear soon. There will be less and less money for military spending.

2. The pressure on budget savings has been increasingly visible in the case of the EU's greatest ally and guarantor of European security, the United States. The need to rationalise spending was a decisive stimulus for the Washington to pass the long-postponed decision on reducing its military engagement in the European continent. Strategic challenges and threats to America are currently chiefly connected with Asia. Hence, President Obama's administration's decision to focus in on Asia at the expense of Europe. This decision, which was practically seen in the case of the NATO operation in Libya, means that European countries must take a greater part of responsibility for their own security. The time of "washing the dishes" after the Americans did their job is probably irrevocably over.
3. Taking a greater responsibility for European security practically means that Europe will have to bear military, political and financial costs of operations which are necessary to ensure its security. This, in turn, calls for raising Europe's military capabilities, as now it is unable to conduct demanding (high battlefield intensity) military missions on its own according to the American doctrine of minimising one's own losses, by pinpoint attacks at the enemy (minimizing the number of civilian casualties) and by the prevailing use of aircraft and the navy. Thus, Europe faces the challenge of modernising its military forces and preparing them for much greater operational independence.
4. Raising the capabilities of European forces when armaments cuts are necessary is only possible through the rationalisation of

spending. Renouncement of resource duplication, the use of the economies of scale when purchasing equipment, R&D cooperation – an array of measures to optimise expenditure seems rather wide. A long list of military cooperation initiatives, including the strategic review of resources which was proposed in Ghent, testify to the fact that the crisis has been a strong stimulus to encourage EU Member States to seek new paths of cooperation. I dare say that the European Union has already crossed or is about to cross a certain psychological and political barrier which has hindered enhanced military cooperation until recently. Under the circumstances which, as it seems to me, are unlikely to disappear soon, European countries will simply be forced to adopt a pragmatic approach, free from the twentieth century concept of national conscription armies.

3.3. Economic relations with major partners

The greatest economic shock since the Great Depression of the 1930s was sure to affect economic relations between the EU and its major foreign partners, i.e. the United States (13.8% of the EU trade in 2011), China (13.3%) and Russia (9.5%).¹⁰³ Thus it is worth making the effort to retrace the development of these relations with special stress on two issues which are often raised when the results of the crisis are discussed.

Firstly, concerns about rising protectionist sentiments, which have developed in the EU as the financial situation has continued to aggravate. These concerns seem justified: growing unemployment rates and worsening living standards have resulted in a growing pressure upon politicians to “protect” the economy against external competition. This,

¹⁰³ EUROSTAT (Comext, Statistical regime 4).

in turn, is likely to lead to a drop in trade with third countries. These developments were generally expected by politicians¹⁰⁴ and experts.¹⁰⁵

Secondly, the threat of increased influence of third countries in Europe by taking control over strategically important sectors of the economy or forcing political decisions by promising investment. Crisis-stricken countries and companies frantically seek investors, including those in those developing countries which have recently become a major source of capital.¹⁰⁶ Thus, they are looking to Russia and China, countries known for their, to a large extent, political motivation of investment activity, as a result of their undemocratic political systems and high share of state ownership of the economy.¹⁰⁷ This raises concerns of the growing influence of Beijing and Moscow in some European countries.

When analysing the impact of the crisis on the EU's economic relations with its major partners, one should bear these concerns in mind and try to answer the question as to whether they prove to be justified or not.

¹⁰⁴ See, e.g., P. LAMY, *Keeping Trade Open: Resisting Isolationism*, Seoul, Korea, 23 February 2009; European politicians in that subject, see, F. DE VILLE, J. ORBIE, *The European Union's Trade Policy Response to the Crisis: Paradigm lost or reinforced?*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 15, 2/2011, p. 10.

¹⁰⁵ See, e.g., M. WOLF, *Financial Crisis Tests Durability of Globalisation*, "Financial Times", 9 October 2008; R.C. ALTMAN, *Globalization in Retreat*, "Foreign Affairs", July/August 2009.

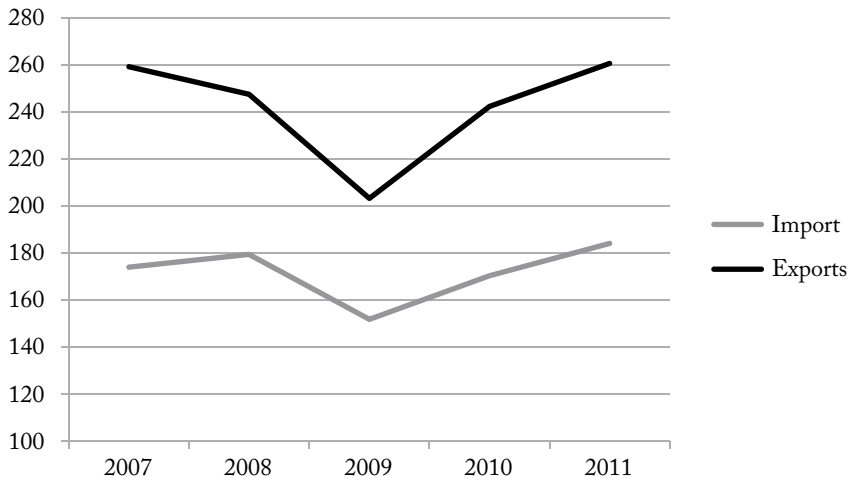
¹⁰⁶ More: see, e.g., *The Emergence of Southern Multinationals. Their Impact on Europe*, ed. L. BRENNAN, Pelgrave/Macmillan 2011.

¹⁰⁷ The study which the public relations firm, Edelman conducted in 2011 showed that business entities have little confidence in Russian partners, the less so, the greater the presence of Russian business in the country. The lowest level of trust was seen in Sweden (9%) and in Germany (12%), while the highest in Mexico (71%). After: I. WIŚNIEWSKA, *Ogólna charakterystyka zagranicznej aktywności rosyjskich podmiotów gospodarczych w latach 2004–2010*, Centre for Eastern Studies, Warsaw 2011, p. 12.

The United States

The US is the most important trade partner of the EU. Trade relations between both parties are very intensive and financial markets deeply integrated. The best proof of it is the fact that the economic crisis crossed the Atlantic Ocean with alarming rapidity. In 2011, bilateral trade was estimated at EUR 702.6 billion, whilst the volume of bilateral investment reached EUR 2.39 trillion. Statistical data (Charts 5 and 6) show that the crisis caused a rapid drop in trade turnover in 2009, but the years that followed brought economic revival and restored the figures from before the crisis.

Chart 5. The volume of EU-US trade exchange, broken down into imports from the USA and EU exports to the USA in the years 2007–2011 (billion EUR)

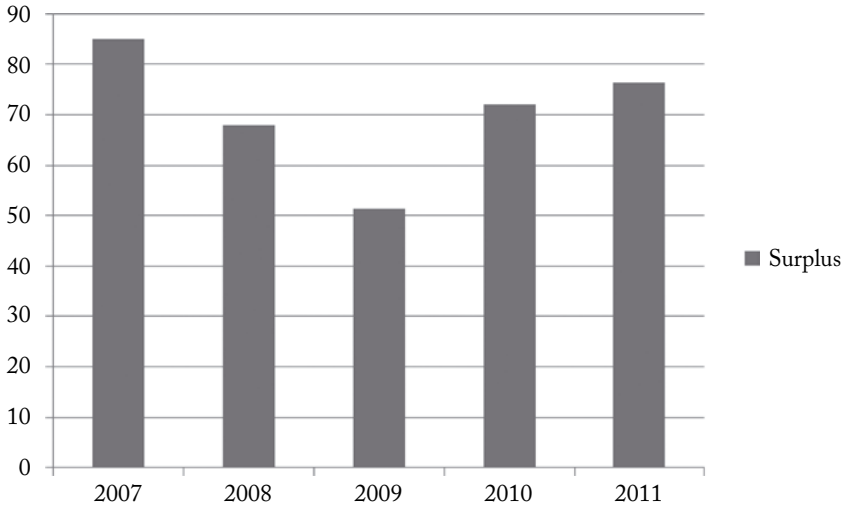


Source: Compiled by the Author on the basis of official Eurostat data.

A slight change can be noted in the EU's trade balance with the USA. The EU still maintains a substantial trade surplus but it has shrunk a little in connection with the changes in the American economy, growing

American exports and appeals by the country's highest rank of politicians, including the President to buy American products (*Buy American*).

Chart 6. The surplus in EU trade with the USA in the years 2007–2011
(billion EUR)



Source: Compiled by the Author on the basis of official Eurostat data.

Generally, trade relations between the EU and the USA have not deteriorated in the crisis era. Neither party reached for protectionist measures, largely thanks to constraints resulting from membership of the World Trade Organisation (WTO). As noted by Karel De Gucht, the EU Commissioner for Trade, at the Davos Forum in 2010, it is the WTO “that has shielded us from the kind of protectionist tsunami that engulfed the world in the 1930s”.¹⁰⁸ Binding rules of free trade, which are treated not as an economic problem but rather an important method of solving problems, have not been abandoned or weakened in any

¹⁰⁸ Karel De Gucht, a speech given at the World Economic Forum in Davos, 29 January 2010.

way as a result of the crisis. What is more, De Ville and Orbie prove that the crisis strengthened the liberal approach of the EU to trade policy and may even simulate further abolishment of trade barriers.¹⁰⁹ Bown has come to similar conclusions when studying the impact of the crisis on the scope of G-20 market protection measures.¹¹⁰ The most recent data of the European Commission for the year 2011 may show a global growth of protectionist feelings, but this generally refers to the relations between developing countries and in most cases does not affect the EU's interests in any significant way. The Commission was also glad to note that a few important disputes with the US have been settled in recent years.¹¹¹

Naturally, mutual investments have suffered as a result of the crisis. The EU investment in the US dropped from EUR 148 billion in 2008 to 79 billion in 2009. American investment reached rock bottom in 2008 (EUR 44 billion), to rise to EUR 97 billion in 2009. However, the EU and the US are still the most important economic partners for each other, the flow of investment between them being the highest on a global scale and accounting for 15 million jobs on both continents. The volume of EU investment in the US is eight times higher than the EU investment in China and India jointly, whilst American investment in Europe is triple that of the US' investment in the entire Asian continent.¹¹² The above-mentioned concerns about the political consequences of foreign investors' operations in Europe certainly do not refer to America, which thanks to the similarity of political systems, and the long established

¹⁰⁹ F. DE VILLE, J. ORBIE, *The European Union's Trade Policy...*, *op. cit.*

¹¹⁰ C.P. BOWN, *Assessing the G20 Use of Antidumping, Safeguards and Countervailing Duties During the 2008–2009 Crisis*, 2010, >www.globaltradealert.org/sites/default/files/GTA6_Bown.pdf<.

¹¹¹ European Commission, *Ninth Report. Overview of third country trade defence actions against the European Union*, Brussels 28.06.2012, COM(2012) 344 final.

¹¹² European Commission, DG Trade, ><http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/united-states/><.

presence of US capital in Europe, political and cultural ties do not raise similar concerns.

The Russian Federation

Russia has been severely affected by the crisis. After a long period of economic growth, trouble began in 2008: foreign capital took flight (USD 50 billion in 2008 alone), a rapid decrease of export revenues (by 50%), banking sector problems and the bursting of the real estate bubble. As a result, the Russian GDP dropped in 2009 by as much as 8%, the value of stock by three quarters, and the state lost approximately 20% of its currency reserves as a result of intervention in the monetary market.¹¹³ In 2009, the Russian economy returned to a path of growth (GDP growth in 2012 is forecasted to reach 3.8% and the budget deficit barely 0.8%¹¹⁴), though the unemployment rate is still high, the condition of infrastructure is disastrous and corruption along with the high influence of the state on the economy rather discourages foreign investment.¹¹⁵

EU-Russia trade relations have suffered a lot as a result of the crisis. Imports from Russia have dropped by one third, and exports by as much as 37%, Russia being definitely more affected, in view of the fact that the EU is the main source of export revenues for this country. Russia is a major destination for EU exports (it was ranked 4th in 2011), although they account for mere 7%.¹¹⁶ As seen in the chart below, trade turnover soon returned to the 2007 level, so the slump was short-lived.

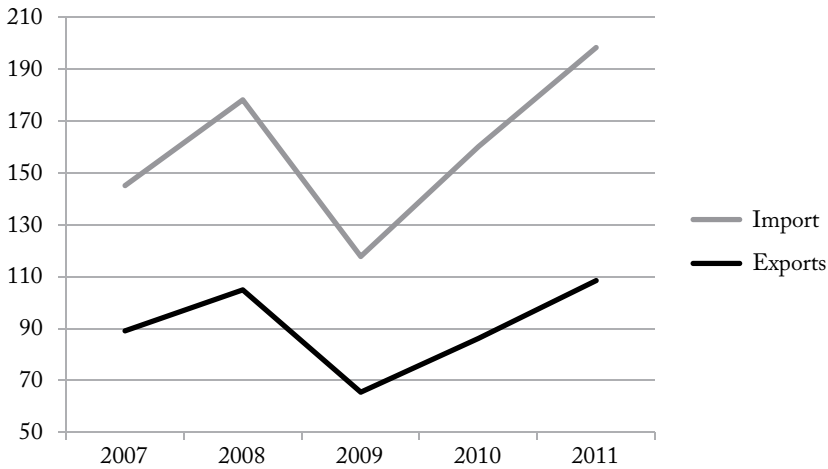
¹¹³ World Bank, *Russian Economic Report 2010*, No. 22, June 2010.

¹¹⁴ Data after: "The Economist", July 21, 2012.

¹¹⁵ S. GIUSTI, *Russia in Crisis: Implications for Europe*. [in:] Europe and the Financial Crisis, *op. cit.*, p. 243. More on the Russian economy in times of crisis: I. WIŚNIEWSKA, A. DUBAS, J. ROGOŻA, *Rosja w kryzysie: rok pierwszy*, Report by the Centre for Eastern Studies, January 2010.

¹¹⁶ Eurostat, 2011 data.

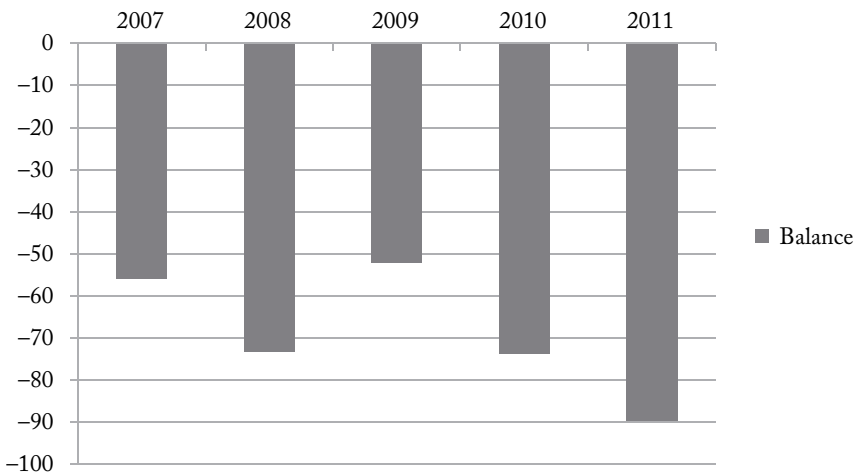
Chart 7. The volume of EU-Russia trade exchange, broken down into imports from the EU and EU exports to Russia in the years 2007–2011 (billion EUR)



Source: Compiled by the Author on the basis of official Eurostat data.

Unfortunately, with growing trade the deficit of EU trade with Russia grew again (See Chart 8), to reach nearly EUR 90 billion in 2011. Growing prices of raw materials contributed to the deficit rise.

Chart 8. The deficit in EU trade with Russia in the years 2007–2011 (billion EUR)



Source: Compiled by the Author on the basis of official Eurostat data.

Thus, the influence of the crisis on EU-Russia trade relations was rather moderate and short-lived. What is more, with Russia joining the WTO in 2012, growth in bilateral trade may be expected in the years to follow. This might alleviate a little the negative consequences of the second wave of the economic crisis in Europe.

And what about Russian investment in the EU? The anti-crisis programme of the government of the Russian Federation has strengthened the role of the state in the economy. According to experts from the Centre for Eastern Studies: "In the times of the crisis many Russian private businesses, which found themselves in a difficult financial situation, were bound to request assistance from the government, one of very few organisations which had cash ready at its disposal. Pledging private assets to obtain new loans led to further re-nationalisation and marginalization of large private businesses. On the other hand, the state-owned holdings which benefit from state aid strengthened their position in the market. As a result, the government's anti-crisis measures enhanced the process of straying from the rules of free competition in the Russian economy".¹¹⁷

The strengthening of the role of the state in the economy makes it easier for the government to run a coordinated economic policy, while at the same time pursuing the goals of the state's foreign policy. In this context it is worth taking a look at Russian foreign investments, which, despite the crisis, were still conducted on a large scale. In 2010, among the so-called emerging economies, Russia was ranked high, being third in terms of investment, after Hong Kong and China.¹¹⁸ The analysis of the direction of flow of Russian investment since 2008 has shown that Russian companies, supported by the state and themselves supporting the state's economic interests, have taken advantage of the crisis in order to strengthen their position in the countries of the former Soviet

¹¹⁷ I. WIŚNIEWSKA, A. DUBAS, J. ROGOŻA, *op. cit.*, p. 5.

¹¹⁸ I. WIŚNIEWSKA, *op. cit.*, p. 2.

Bloc. This was perfectly in line with the Kremlin policy of weakening Western influences in those countries to tie them stronger with Moscow. In January 2009, Elvira Nabibulina, the Minister of Economic Development, announced the establishment of a special unit to coordinate public and private (!!!) investment projects in the countries of the Commonwealth of Independent States, as well as economic assistance granted by Russia.¹¹⁹ Moreover, Russia exercised pressure on its neighbouring countries through energy sector companies – threatening rises of raw material prices or lowering prices in exchange for political concessions (e.g. the agreement with Ukraine extending Russia's use of the navy base in Crimea by 25 years¹²⁰).

From the point of view of the EU's interests, the situation in Ukraine is particularly worrying. The country is in the midst of a political crisis, cut off from western loans and forced to seek help in Moscow. Russia uses the Ukrainian debt-servicing problems to make the country more dependent on Russian loans. State-owned banks participate in these practices as the main players, which testifies to the fact that the Russian authorities approve of these actions. According to the forecasts of the Centre for Eastern Studies, should the slow-down of the Ukrainian economy turn into a crisis, this can lead to the take-over of many Ukrainian businesses by Russian business entities¹²¹ and further strengthen Russian influence on Ukraine.

¹¹⁹ S. GIUSTI, *Russia in Crisis: Implications for Europe*, [in:] *Europe and the Financial Crisis*, *op. cit.*, p. 249.

¹²⁰ The agreement was connected with the Gas Agreement signed in April 2010. The lowering of gas prices was very important for the Ukrainian authorities, since it was the only way to draft the government budget with a deficit below 6%, which was a prerequisite for obtaining the next tranche from the IMF. More see: A. GÓRSKA, P. WOŁOWSKI, *Ropa za gaz – Ukraina wiąże się z Rosją*, "Tydzień na Wschodzie", Centre for Eastern Studies, 28.04.2010.

¹²¹ S. MATUSZAK, *Ukraina uzależnia się od rosyjskich kredytów*, "Tydzień na Wschodzie", Centre for Eastern Studies, 24.04.2012.

The expansion of Russian investment in EU countries has been seen for many years.¹²² However, according to Eurostat data, Russian foreign direct investment in the EU is really limited. In the peak year of 2007, it reached EUR 10.5 billion, only to fall markedly during the crisis. In 2010, a negative balance of Russian investment was seen in the EU (EUR –400 million).¹²³ Obviously, we need to remember that Russian investment is also made through so-called tax havens (e.g. Cyprus, Gibraltar), where companies with a share of Russian capital are registered. It is hard to estimate the scale of this phenomenon,¹²⁴ but this does not change the bigger picture: Russia has not taken advantage of the crisis to strengthen its presence in the economies of the EU countries. Perhaps the situation in Cyprus, where abundant sources of natural gas have been recently found, might be a little worrying.¹²⁵ In 2011, Russia granted to Cyprus a loan of EUR 2.5 billion to help alleviate the country's financial problems. Political conditions of this transaction remain unknown but it can be expected that there must have been some.¹²⁶

By the way, some Russian investments have been blocked by EU law. It is generally relatively open to foreign investment,¹²⁷ but

¹²² More see: A. MANSILYA-KRUZ, *The Westwards Expansion of Russian Multinationals*, [in:] *The Emergence of Southern Multinationals. Their Impact on Europe*, ed. L. BRENNAN, Pelgrave/Macmillan 2011, pp. 114–129.

¹²³ Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Foreign_direct_investment_statistics.

¹²⁴ I. WIŚNIEWSKA, *Ogólna charakterystyka...*, *op. cit.*, p. 2.

¹²⁵ *A Greece or a Norway? Cyprus takes the helm at a time of crisis for the European Union and itself*, *The Economist*, July 7, 2012.

¹²⁶ A. STERGIU, *Russian policy in the eastern Mediterranean and the implications for EU external action*, EU Institute for Security Studies, 25 July 2012.

¹²⁷ More see e.g.: J. CLIFTON, D. DIAZ-FUENTES, *The European Union, Southern Multinationals and the Question of the "Strategic Industries"*, [in:] *The Emergence of Southern...*, *op. cit.*, pp. 226–241.

protects energy sector companies against take-overs.¹²⁸ The fact that on 21 June 2011 the Commission blocked the purchase of stocks of the Austrian gas stock exchange – the Central European Gas *Hub* (CEGH) by Gazprom can serve as the best example in this respect. The Commission considered the transaction as infringing the principle of autonomy (separation from supply) of the EU energy market infrastructure.¹²⁹

Thus, when analysing the influence of the crisis on EU-Russia relations, one can venture the thesis that it was only indirect, though extremely important, particularly from the point of view of the implementation of EU political goals in Eastern Europe and vital interests of some of its Member States (Poland, Lithuania). The growing Russian dominance in the post-Soviet space will hinder the accomplishment of Eastern Partnership goals which envisage the occidentalisation of Eastern Europe and its economic integration with the European Union.

The People's Republic of China

China has also been affected by the results of the economic crisis, though the authorities have somehow managed set them off to a large extent.¹³⁰ A drop in demand for Chinese products in two major markets – the US and Europe – slowed down China's economic growth and highlighted the structural problems of the Chinese economy:

¹²⁸ More: see, A. ŁOSKOT-STRACHOTA, *The EU internal market – a stake or a tool in European-Russian gas relations*, “Komentarze OSW”, 24.06.2011.

¹²⁹ More: see, *Problemy Gazpromu z kupnem udziałów w CEGH*, “Tydzień na Wschodzie”, Centre for Eastern Studies, 29.06.2011.

¹³⁰ More: see e.g., *China and the Global Crisis*, ed. Y. ZHENG, S.Y. TONG, World Scientific, 2010; G. CHANCE, *China and the Credit Crisis. The Emergence of the World Order*, Wiley 2010.

growing unemployment and development gaps, poorly developed financial sector and the like. The Beijing government, for which the main source of its legitimization of power was the improvement of the living standards of its society in the last decades, very actively reacted to the economic downturn. The stimulation package announced on 3 November 2011 amounted to CNY 4 trillion (ca. USD 586 billion), and, according to analysts, its implementation was a success for the government. First of all, the lending campaign of banks grew rapidly (in the first quarter of 2009 alone, the amount of loans granted reached as much as 10% of GDP). Thanks to this, companies gained better access to money, which, in turn, brought more investment projects.¹³¹ As a result, China's economic growth in 2010 was again double-digit (10.4%), and slowed down only insignificantly in 2011.¹³²

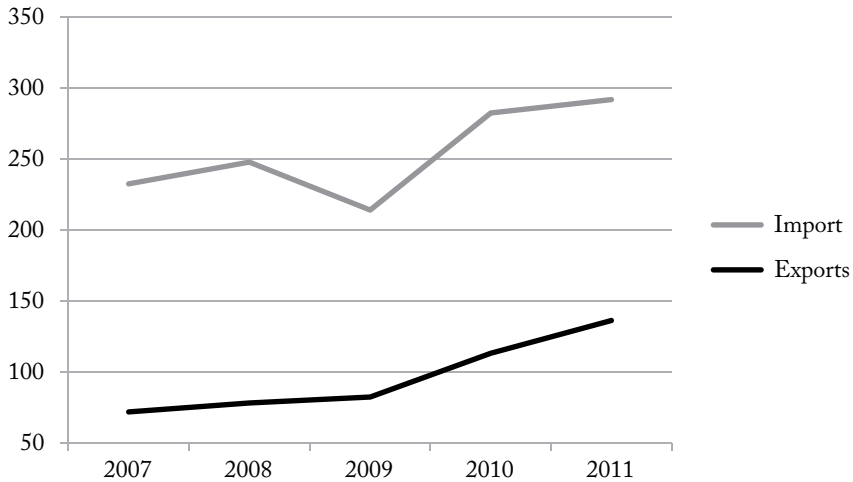
EU-China economic relations have not suffered much as a result of the crisis, at least from the Brussels perspective. European exports to China have been constantly growing (see Chart 9), and the first imports slump in 2009 led to the first drop in trade deficit on the European side after China entered the WTO in 2001 (see Chart 10). However, similarly to the trade relations with other major partners, the balance of trade with the EU began to grow again in 2010.

There was a jump in the trade deficit on the EU side, again up to EUR 170 billion, i.e. the same level as before the crisis. The 2011 figures confirm China's continuing high trade surplus.

¹³¹ B. NAUGHTON, *China Response to the Global Crisis and Lessons Learned*, [in:] "The Global Recession and China's Political Economy, ed. D.L. YANG, Palgrave/Macmillan, 2012, pp. 15–32.

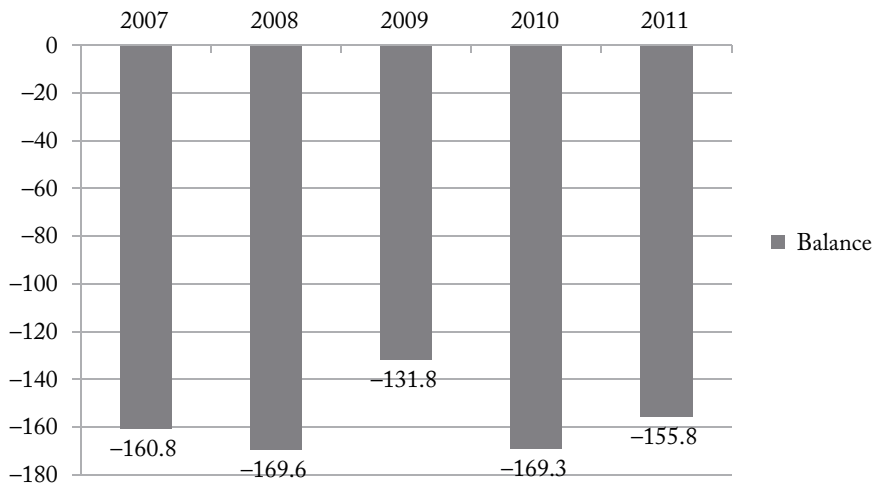
¹³² Data from the Chinese National Statistics office, after: *China's 2011 GDP growth slows to 9.2%*, "China Daily", 17.01.2012.

**Chart 9. The volume of the EU-China trade exchange
in the years 2007–2011, broken down into imports and exports
(EUR billion)**



Source: Compiled by the Author on the basis of official Eurostat data.

**Chart 10. EU's trade deficit with China in the years 2007–2011
(EUR billion)**



Source: Compiled by the Author on the basis of official Eurostat data.

Thus, the crisis has not contributed to solving the most serious economic problems from the EU's point of view in its trade relations with China: a high trade imbalance caused by trade barriers Beijing keeps in order to hamper access to the Chinese market by European businesses which want to operate in that market. European politicians generally agree that the deficit is largely due to Beijing's political decisions rather than purely economic reasons.¹³³ Under the economic crisis, Chinese trade barriers have become even more burdensome than ever and the EU has intensified the pressure on China in order to reduce them. This was expressed in June 2012 by the EU Ambassador to WTO, the Greek Angelos Pangratis.¹³⁴ In his speech he listed all the major barriers (export restrictions, burdensome procedures, closed public procurement market, investment restrictions in many sectors of the economy etc.). He indicated that China did not meet its WTO accession obligations. At the same time, he stressed that in times of crisis, the Middle Kingdom had contributed to combating protectionism. Indeed, a long list of European allegations is nothing new; the European Commission prepared a similar list as early as 2006.¹³⁵ Thus, under a crisis situation, China has not as much introduced new protective barriers but rather kept a low pace of abolishing old barriers, which had existed for years.

An important issue still under consideration is the flow of Chinese investment to Europe. From less than EUR 700 million per year in the years 2004–2008, investment tripled in the years 2009 and 2010 (EUR

¹³³ In 2007, in his confidential letter to the President of the European Commission, Manuel Barroso, the EU Commissioner for Trade, Peter Mendelson, mentioned that “to some extent the Chinese juggernaut is out of control” in the context of aggravating trade problems. Stephen Castle, *EU Trade Chief Calls For Aggressive Action Against China*, “International Herald Tribune”, October 17 2007.

¹³⁴ Statement by the EU Ambassador to the World Trade Organisation Angelos Pangratis, *Fourth Trade Policy Review of China*, 12 and 14 June 2012.

¹³⁵ European Commission, *Competition and Partnership. A Policy paper on EU-China trade and investment*, Brussels, 24.10.2006, COM (2006) 632.

2.3 billion), to reach EUR 7.4 billion by 2011. The growth of Chinese investment during the global economic crisis is partly due to the fact they offer the opportunity of cheaper buying, and partly being a natural consequence of the development of the Middle Kingdom's businesses which have internationalized their operations. Despite this impressive growth, analysts estimate that the total value of Chinese investment in Europe is approx. 4% of total foreign investment, whilst according to the official Eurostat data – it is below 1%.¹³⁶ A prevailing majority of Chinese investment goes to the three largest EU countries: Germany, France and the United Kingdom.¹³⁷ It is worth noting that small Hungary is ranked 5th and Greece 8th. Contrary to Chinese investments in other parts of the world, which mainly focus on primary and mining sectors, in Europe they are diversified among more than ten different sectors of the economy.

Crisis-stricken countries and businesses see China as a prospective investor with a large amount of cash at hand and able to help. However, there are also opinions here and there that China is a threat. As many as 41% respondents surveyed in 13 EU countries perceive the Chinese economy as a threat;¹³⁸ experts and journalists have also expressed their concerns.¹³⁹ They are concerned with the motivation behind Chinese investment, which constitutes a potential threat to the strategic interests of EU countries and with the possibility that the prospective transactions can depend on whether European governments

¹³⁶ T. HANEMANN, D.H. ROSEN, *China Invests in Europe. Patterns, Impacts and Policy Implications*, Rhodium Group, June 2012, pp. 31–35.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 38. Other independent surveys also confirm these data: F. HAY, CH. MILELI, Y. SHI, *The Impact of the Global Financial Crisis on the Presence of Chinese and Indian Firms in Europe*, Sussex Academy Press 2012, p. 33.

¹³⁸ *Transatlantic Trends 2011*, p. 14, >http://www.gmfus.org/publications_/TT/TT2011_final_web.pdf<.

¹³⁹ See, e.g., S. MEUNIER, *China As Savior or Predator in Europe?*, >http://www.huffingtonpost.com/sophie-meunier/china-as-savior-or-predat_b_1074282.html<.

meet the political conditions set by Beijing. This may lead to political clientelism and hinder development of a joint EU policy versus China. Some even claim that the “Chinese lobby” created in smaller EU countries that are dependent on Chinese money, might act under the political dictate of Beijing, and so could, for example, block some decisions in the EU Council.¹⁴⁰

One cannot deny that there is some logical justification for this reasoning. Indeed, governments and institution are after Chinese money. For example, in October 2011, Klaus Regling, the Head of the *European Financial Stability Facility* (EFSF – special rescue fund for European economies) visited Beijing to ask the Chinese authorities to contribute to the Fund. The Chinese set some political conditions, requesting the renouncement of pressures on the lowering of the Yuan exchange rate.¹⁴¹ The Chinese “bond diplomacy”, which has been run since the summer of 2010, in the form of reiterated announcements (though more rarely real transactions) that they would buy debt securities of crisis-stricken European countries, i.e. Spain, Greece, Ireland and Portugal, is an example of this approach.¹⁴² These countries once approached the Chinese market with caution fearing cheap Chinese production, but now they see China as a major investor. On the other hand, having poor prospects for the expansion of their companies in the Chinese market, they are reluctant to exercise pressure on Beijing to open their markets or to support the German, French and British

¹⁴⁰ F. GODEMONT, J. PARELLO-PLESNER, *Wyscig po Europę* [Polish ed.], Batory Foundation 2011, p. 12.

¹⁴¹ The press also quoted Li Daokui, a member of the political committee at the Central Bank of China. He mentioned that Europe ceased to criticize China for artificially keeping the Yuan rate too low; this would mean that Europe has strayed from the policy it agreed with Washington to exercise pressure on Beijing in this respect. See: *China May Impose Conditions for Helping Euro Zone*, “SpiegelOnline”, 28.10.2011.

¹⁴² F. GODEMONT, J. PARELLO-PLESNER, *op. cit.*, p. 15.

claims demanding from China to apply “the principle of reciprocity” in access to public procurement. This hinders the building of a common standing of the EU in its relations with Beijing, which is fully aware of this split in opinion.¹⁴³

Recently published studies¹⁴⁴ on Chinese investment in Europe seem to indicate that, so far, their political importance has not been that important and none of the EU countries is seen as “in China’s pocket”.

Firstly, the scale of Chinese investment in Europe is still rather limited (emphasis added). The growth of the volume of Chinese investment in Europe might be impressive, but the share of Chinese firms in the European market remains small. One might, of course, point at smaller countries, such as Hungary, where Chinese investment is relatively high, but the analysis of statistical data shows that Chinese money is only a fraction of the investment. In the case of Hungary, the investment totalled USD 2 billion over a decade, which is less than 3% of the value of all foreign direct investment estimated at EUR 65 billion.¹⁴⁵

Secondly, Chinese investors are mainly guided by commercial motivation (emphasis added). The studies do not confirm any clear relation between the size of Chinese investment and the approach of a given country to such issues as e.g. the situation in Tibet or the embargo on armament sale. From the analysis of the behaviour of Chinese firms once they have entered the European market it appears that the reasons for investment are business rather than political. A lower degree of politicization of Chinese investment in Europe is caused by the fact that as many as 2/3 of Chinese investors are private companies.¹⁴⁶ Thus, the profile of a Chinese investor in the EU is completely different than in Africa,

¹⁴³ *Ibidem*, pp. 30–31.

¹⁴⁴ T. HANEMANN, D.H. ROSEN, *op. cit.*; F. HAY, CH. MILELLI, Y. SHI, *op. cit.*

¹⁴⁵ Data after: Hungarian Investment and Trade Agency, ><http://www.hita.hu/en/Content.aspx?ContentID=220482e5-5231-4d5f-bf8a-bbe11268d14a><.

¹⁴⁶ T. HANEMANN, D.H. ROSEN, *op. cit.*, p. 4.

where the dominant role is played by state-owned enterprises pursuing the political goals of their respective owners.¹⁴⁷

Thirdly, the scale of purchase of European bonds by China is too small for it to dictate its conditions (emphasis added). From the point of view of the countries which have problems selling their bonds, the People's Republic of China is not a real alternative to the European Central Bank, the International Monetary Fund or large countries of the euro-zone. So far, it has been Brussels, Washington, Berlin and Paris that are likely to decide about the future of successive rescue programmes for Greece, Ireland and other countries under the threat of insolvency. Beijing has a foreign currency reserve of over USD 3 trillion, which is the highest reserve globally. Thus, it is a major player in the bonds market, but hopes that the Asian power will save the eurozone seem highly premature. The European Central Bank itself had purchased EUR 212 billion worth of Greek, Portuguese and Irish bonds up to January 2012.¹⁴⁸ The scale of Chinese investment in such high-risk debt securities is probably much smaller.¹⁴⁹ It is impossible to find out how much China does actually hold in European bonds because it does not publish this information and the European Union does not keep a record of foreign purchase of Member States' debt securities. From the fact that the number of American bonds which are bought by the Chinese has dropped, one can guess that indeed they transfer part of their reserve of dollar-denominated securities to the euro-denominated ones.¹⁵⁰ However, assuming that approx. 25% of the Chinese reserve is in euro, this would add up to

¹⁴⁷ More: see, A. AMIGHINI, R. RABELLOTTI, M. SANFILIPPO, *Do Chinese SOEs and Private Companies Differ in Their Foreign Location Strategies?*, EUI Working Papers, RSCAS 27/2012.

¹⁴⁸ K. JENKINS, A. WORRACHATE, *Biggest Economies Face \$7.6 Trillion Tab for Maturing Debt*, "BloombergBusinessweek", January 11, 2012.

¹⁴⁹ F. GODEMONT, J. PARELLO-PLESNER, *op. cit.*, p. 16.

¹⁵⁰ M. ZHANG, *China Appears to be Shifting Reserves to Euros from Dollars*, "International Business Times", March 11, 2012.

the amount of EUR 650 billion.¹⁵¹ However, bearing in mind, that the public debt of the entire eurozone in 2011 totalled over trillion 8 EUR, we can clearly see that China's involvement as a major investor does not have decisive importance. Moreover, it is hard to believe that the Chinese, who have a rather conservative approach to managing their reserve, might take up the high risk investment on a larger scale. Even the Chinese sovereign wealth fund—China Investment Corporation, which takes more risk in managing part of the reserve (e.g. buying stocks of companies), announced in 2012 it was withholding its investment in European bonds.¹⁵² These estimates seem to confirm speculations by some analysts¹⁵³ who state the Chinese declarations on investment in bonds of certain endangered eurozone countries can be to a large extent part of Chinese diplomacy addressed to the public and aimed at building China's international image in the international arena rather than actual rescue for the indebted countries of the eurozone. Expectations of some opinion-making market players, including George Soros,¹⁵⁴ that the Middle Kingdom might play a great role in combating the global crisis will rather remain vain dreams.

Conclusions

1. The influence of the crisis on the EU's economic relations with its major partners was very strong in 2009 (a major drop in trade turnover, investment slump), but it did not last for long. Within two years,

¹⁵¹ Y-W. HU, *Management of China's foreign exchange reserves: a case study on the state administration of foreign exchange (SAFE)*, Economic Papers 421, July 2010, p. 9.

¹⁵² L. WEI, A. BROWNE, A. LATOUR, *China CIC Chief Sees Rising Risk of Euro Breakup*, "The Wall Street Journal", June 7, 2012.

¹⁵³ "For China's public diplomacy it is useful to suggest that it is a potential benefactor", F. GODEMONT, J. PARELLO-PLESNER, *op. cit.*, p. 16.

¹⁵⁴ G. SOROS, *Financial Turmoil in Europe and the United States*, PublicAffairs 2012, pp. 95–99.

trade turnover with major partners not only returned to the 2007 level but even exceeded it. No dramatic rise of protectionist practices was seen and trade liberalisation is considered as an anti-crisis remedy. So far, fears the global crisis would lead to an outburst of economic nationalism, as was the case in the 1930s, have not become true.

2. Fears of the growing influence of Russia and China in Europe due to their economic expansion also seem unjustified. In the light of statistics, both countries still remain rather modest investors, though their role is growing. Spectacular transactions, such as the long-term lease of the Piraeus port by the Chinese company COSCO, caught the eyes of observers and probably shows the growing trend, but they do not change the picture. The above-mentioned threats may appear in the future, but for the moment there is no convincing evidence that the situation might become dramatic. On the other hand, however, one should not count on these countries being a remedy for European economic problems.
3. Developments in the neighbouring countries of the former Soviet Bloc are very disturbing and unfavourable for the EU. Russia has taken advantage of the crisis to strengthen its economic and political position in neighbouring states. It helps the countries to rescue their budgets but it charges a steep price. Moreover, it sometimes puts some more wood on the fire by rising prices of energy fuels. Whilst the European Union remains completely passive and preoccupied with its internal problems, Moscow's influence on the former Soviet area is growing, so the prospects of rapprochement with such countries as Ukraine, Belarus and Georgia are rather gloomy.

3.4. The EU enlargement process

Before the crisis, only Turkey and Croatia were official candidate countries for membership in the EU. Four years later it is known that

Croatia will become a full member of the EU in 2013, whilst the list of candidate countries has grown by further four countries. Besides Turkey, also Iceland, Macedonia, Montenegro and Serbia are on the waiting list. None of these countries, except Iceland, has any chance of EU accession before 2015, but the list itself shows that the enlargement process has not been stopped due to the economic crisis as might be expected. What is more, it has encouraged some countries to think of accession.

Iceland

The crisis has had the greatest impact on the accession process in the case of Iceland. The first wave of crisis was an impulse to begin the accession effort whilst the second hampered Iceland's integration plans. Since 1970, Iceland has been a member of the European Free Trade Association (EFTA); in 1972 it signed a bilateral free trade agreement with the EEC. Since 1994, it has been a member of the European Economic Area (EEA). The degree of Iceland's integration with the EU is very high: two thirds of its foreign trade is with EU Member States. Since 2000, it has been part of the Schengen zone and it also benefits from the single market. Iceland's legislation is also, to a large extent, harmonised with the *acquis*.

As mentioned in Chapter 1, in 2008 Iceland was severely struck with the economic crisis, economic slow-down, the collapse of the banking sector and a drop in the value of the Icelandic Krona.¹⁵⁵ In October 2008, the small island country was in the headlines around the world, and the term *Going Iceland* became known to financiers as a symbol of the collapse of the entire financial system.¹⁵⁶ The wealth of this island nation

¹⁵⁵ Numerous publications are devoted to the crisis in Iceland. See, e.g., *Preludes to the Icelandic Financial Crisis*, ed. R.Z. ALIBER, G. ZOENGA, Palgrave/Macmillan 2011; R. BOYES, *Meltdown Iceland. Lessons on the World Financial Crisis from a Small Bankrupt Island*, Bloomsbury 2009.

¹⁵⁶ A. JÓNSSON, *Why Iceland? How One of the World's Smallest Countries Became the Meltdown's Biggest Casualty*, MacGrow-Hill 2009, p. 210.

shrank drastically as with the currency trouble, unemployment emerged and the question of how to overcome the crisis became topical. The global media, which suddenly took an interest in this small country with a population of 300,000, basically agreed that Iceland should enter the eurozone as soon as possible and apply for full membership in the EU. It was argued that in times of market turmoil small countries are particularly exposed to problems, if they are not supported by an economically powerful partner. In the case of Iceland, the EU is the only feasible partner able to provide support.¹⁵⁷ Although Icelanders for years consciously refused membership of the EU, not wanting to give up their sovereignty, to adjust their fisheries policy to the EU's requirements and to stop whale fishing, in the situation of the economic slump they supported enhanced integration. In July 2009, Iceland submitted its application for EU membership to the Council. In June 2010, the EU decided to start accession negotiations with Iceland.¹⁵⁸ The Swedish Minister of Foreign Affairs Karl Bildt assured Iceland it would be on the "fast track" to membership because it was already, to a large extent, integrated with the EU.¹⁵⁹

It turned out, however, that as soon as Iceland returned to a path of economic growth (2.4% in 2011), the labour market situation improved (in 2011 the unemployment rate dropped to 6.9%) and the second wave of crisis came to Europe, Icelanders' support for the integration idea dropped again. In January 2012 as many as 67% of Iceland's citizens declared that they would say "no" in a referendum on EU membership. In February 2012, the eurosceptical politician Ólafur Ragnar Grímsson was elected President, and in March the Minister of Foreign Affairs Össur Skarphéðinsson said that there would be no chance to conclude

¹⁵⁷ D. CHARTIER, *The End of Iceland's Innocence. The Image of Iceland in Foreign Media during Financial Crisis*, University of Ottawa Press 2008, p. 161.

¹⁵⁸ European Commission, *Commission welcomes European Council's decision to open accession negotiations with Iceland*, Brussels, 17 June 2010, IP/10/759.

¹⁵⁹ D. CHARTIER, *op. cit.*, p. 168.

negotiations before the next parliamentary election in 2013.¹⁶⁰ As the crisis of the eurozone aggravated, the adoption of the European currency ceased to be seen as a good solution for Iceland. Europe's profile in the eyes of Icelanders clearly lowered and the perspective of full membership was postponed. All in all, it seems that relations between Iceland and the EU, similarly to Norway, will remain in the form of "deep integration without membership".¹⁶¹

The Western Balkans

The case of the Balkan countries is different. Integration with the European Union is for all Western Balkan countries the only chance for long-term economic development and prosperity. It seems that during the period of economic crisis even Serbia, the most sceptical country of the region, has been won over to this idea. As Veselinović and Miletić convincingly argue,¹⁶² countries the size of Serbia, the largest country in the region, are unable to achieve a high rate of economic growth and restructure their economies as necessary without integration with the EU. Membership in the EU is the best way of improving the living standards of its citizens, ensuring modernization and peaceful coexistence between the countries in the region.

Staying with the case of Serbia, we will see that in the era of crisis which strongly affected this country, the Serbian political class began to appreciate benefits from EU membership. The years 2008 and 2009 saw

¹⁶⁰ See, a review of publications in the Icelandic press on the EU issue: ><http://eunews.blogspot.it/><.

¹⁶¹ On Norwegian EU membership perspective, see, CH. HILLION, *Integrating an Outsider: An EU Perspective on Relations with Norway*, "European Foreign Affairs Review", Vol. 16 2011, pp. 489–520.

¹⁶² P. VESELINOVIĆ, D. MILETIĆ, *Serbian Economic Restructuring As Determinant Of European Integration*, "Facta Universitatis", Series: Economics and Organization, Vol. 8, No. 2, 2011, pp. 153–163.

a very rapid progress in the process of Serbia's integration with the EU. On 1 January 2008, an agreement on visa facilitation and readmission came into force; on 29 April of the same year there was an agreement on stabilisation and association, while on 22 December 2009 Belgrade officially applied for membership¹⁶³ At the same time, Serbia started really cooperating with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, extraditing a number of officers suspected of committing war crimes, including, in May 2011, general Ratko Mladic, who was accused of crimes against humanity (among other charges, the massacre of eight thousand Bosnian Muslims in Srebrenica) and who had been wanted for a long time. On 1 March, 2012, the European Council approved the Serbian candidature. At the Brussels summit on 28–29 June 2012, European heads of states and governments adopted the same decision with regard to Montenegro.¹⁶⁴ The crisis has not slowed down either the accession negotiations with Croatia, which have continued since 2005. The country will become a member of the EU in mid-2013.

As noted by Kral,¹⁶⁵ the main reason why the economic crisis has had a rather marginal impact on the EU enlargement policy lies in the fact that the enlargement process per se has little financial effects on the EU budget. Most of the costs are covered from the Instrument for Pre-Accession (IPA), with the 2007–2013 budget of less than EUR 13 billion, and a burden on the EU annual budget around 1.3%. This is why these costs over such a short period of time are completely negligible. The question remains if and how the crisis might affect the EU enlargement process in the long term.

¹⁶³ For a detailed time framework see the European Commission website on EU-Serbia relations: >http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/serbia/relation/index_pl.htm<.

¹⁶⁴ A. GARDNER, *Montenegro opens membership talks*, "European Voice", 29.06.2012.

¹⁶⁵ D. KRAL, *The Impact of the Economic Crisis on EU Enlargement and Eastern Partnership*, [in:] *Can Europe Rise To The Challenge? EU Policy Responses To The Global Crisis*, Heinrich-Böll-Stiftung 2010, p. 61.

Perspectives of the enlargement process

It is difficult to resolve this question – one must try to foresee future developments over the years to come under the dynamically changing international situation. As was already mentioned, by 2015 there are few chances for the accession of any country other than Croatia and Iceland (if the latter wants it). What will be next?

Certainly, the future of the enlargement process will depend on the EU's economic situation. If it improves, the willingness to allocate additional costs to new, less developed Member States will be more likely, whilst, on the other hand, dragging financial problems will discourage this. Nevertheless, it needs to be clearly said that the acceding Balkan countries are relatively small and the costs of their accession to the EU will not be decisive. Halting the enlargement process altogether is also rather unlikely. The Western Balkan countries have already been promised accession and it would be difficult to withdraw this promise. What we will be seeing is procrastination, which is easy enough given the fact that both the Commission and Member States can block, for example, the opening of successive negotiation chapters, as it is, to a large extent, a political decision rather than a purely technical one. In addition to prolonged negotiations, other factors contributing to lowering of the costs of accession include the conditions under which accession is offered to new members, such as the length of transition periods and actual amounts which are guaranteed in the EU budget to each country. Thus, the financial provisions concerning accession in the 2014–2020 EU budget will be of key importance. The experiences from the first years of Croatia's membership will also impact the speed of the accession process in the case of other Balkan states. If they are good, they might improve the political climate for the accession of other Balkan countries.

The prospects of Turkey and Eastern European countries' membership seem completely unrealistic. It seems that the economic problems

of EU countries have strengthened the group of opponents to Turkey's accession to the European Union. Most countries, with France and Germany in the lead, do not even try to conceal their reluctance to accept Turkish aspirations. Support for EU membership accession has dropped in Turkey itself (from 70% in favour in the years 2005–2006, to below 50% in 2011). As a result, the accession process was practically stopped, though officially it is continuing. The situation looks like the old Soviet joke: "Workers pretend they are working, and the managers pretend that they pay them. On top of this, they all pretend that the accession is still possible, though it is not".¹⁶⁶

The cases of Ukraine and Belarus are similar. The growing influence of Russia, as was already mentioned, is hampering democratic reforms, and has made these countries even more strongly economically dependent on Moscow. This does not give any prospects for membership within the nearest years to come, though in the case of Ukraine, there are chances for economic rapprochement. The comprehensive Association Agreement with Ukraine, concerning trade liberalisation and counting a thousand pages, has already been negotiated and initialled but the EU party stopped its signing and ratification in view of the objections to the condition of democracy and the rule of law in Ukraine. This opinion was mainly due to the detention of Yulia Tymoshenko, who was sentenced to imprisonment for alleged malpractice in contracting gas agreements with Russia.¹⁶⁷

Conclusions

1. The eurozone crisis has shaken the prestige of the EU. It is best shown by Iceland's example; its first reaction to the crisis was to start

¹⁶⁶ *Turcja nadal wierzy w Europę. Rozmowa z Orhanem Dede*, "Gazeta Wyborcza", 30.12.2011.

¹⁶⁷ *Parafowano umowę stowarzyszeniową Unia Europejska – Ukraina*, "Rzeczpospolita", 30.03.2012.

efforts to become a full member, but in view of the growing internal problems in the EU, it has in fact halted the accession process, waiting for further developments.

2. The crisis did not stop the enlargement process in the Balkans. On the contrary, it has encouraged the countries of the region to intensify their accession efforts. It has affected, in particular, Serbia's position, which during the economic crisis has taken the political decision to integrate with the EU, even at the expense of the difficult decision to give up military leaders in hiding from the period of the Balkan wars, whom many Serbians considered heroes rather than war criminals.
3. Economic problems in EU countries have additionally weakened support for Turkey's accession to the EU. The accession of such a large country would be a huge challenge to the EU, both in the institutional and political dimension (Turkey would become the largest Member State, with an influential voice), as well as economic and financial one (the high costs of covering Turkey with the Common Agricultural Policy and Cohesion Policy). Whilst European leaders are fully focused on solving the EU's internal economic problems, there is little prospect for such difficult and controversial issues to be dealt with soon.

3.5. External policy budget 2014–2020

Just as with any other area of the EU's activities, the EU's external policy largely depends on the funding which is available to it. It is particularly important in such areas as development assistance, where the level of funding directly translates into the capacity and scope of action (though perhaps not so much into effectiveness).

The EU Financial Framework is set for a seven-year perspective. Obviously, the annual budget is drafted and negotiated every year, but its size must stay within the range which is agreed for the entire seven-year budgeting period. The present EU Financial Framework was negotiated

in the years 2004–2005, i.e. before the sudden deterioration of the economic situation. As a result, the EU entered the period of the economic crisis with a budgetary framework from a period of prosperity. This was bound to cause a lot of tension during the negotiations of the EU annual budgets, forcing some shifts and cuts, but did not allow the scale of assumed financial liabilities to be changed. As shown in Dana Murgescu's studies,¹⁶⁸ the influence of the crisis on the EU budget in the years 2007–2011 was insignificant. The percentage of annual external policy appropriations (budget heading: *EU as a Global Player*) in the EU budget was similar each year, as shown in the table below.

Table 2. Percentage share of external policy expenses in the total EU budget in the years 2007–2012

Budget line	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU as a Global Player	6.3%	6.3%	6.9%	6.3%	6.2%	6.4%

Source: Compiled by the Author on the basis of European Commission data.

It can be noted that, though the EU external policy budget might seem still relatively low (EUR 9.4 billion in 2012), no cuts were seen despite the crisis. Thus, substantial funding was ensured to EU institutions for the financing of external policy projects, including in particular the various assistance projects to which most of the funds from this budget line are allocated. It is similar as regards the expenses on military missions under the EU security policy, which are financed directly by the Member States. So far, the crisis has not brought drastic cuts to spending on EU missions, though, obviously some countries have reduced the scale of their engagement in these operations.¹⁶⁹

¹⁶⁸ D. MURGESCU, *The Influence of the Economic Crisis on EU Financial Regulations Changes*, "Annals of Dunarea de Jos University of Galati". Fascicle I. Economics and Applied Informatics, Years XVII – No. 1/2011, >www.ann.ugal.ro/eco/Doc20011_1/Dana_Murgescu.pdf<.

¹⁶⁹ CH. MOLLING, S.-CH. BRUNE, *op. cit.*, p. 38.

There is still the pending question of the EU 2014–2020 budget which is negotiated just when the second wave of the economic recession is being felt in the EU.¹⁷⁰ According to the European Commission's budget proposal, the budget for external policy in the EU financial perspective (the *Global Europe* budget heading) for the years 2014–2020 should be close to EUR 70 billion.¹⁷¹ This marks a growth of more than 25% when compared with the 2007–2013 budget. The Commission also presented a budget proposal for individual financial instruments of external policy for the years 2014–2020, which are compiled in the table below.

Table 3. Proposed budget of EU financial instruments for the years 2014–2020 against the present budget perspective

Instrument	2014–20 budget (EUR billion)*	2007–13 budget (EUR billion)	Growth (%)
EDF (European Development Fund) – outside the EU budget	34.2	22.7	50
DCI (Development Cooperation Instrument)	23.3	16.9	37
IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance)	14.1	11.5	22
ENI (European Neighbourhood Instrument)	18.2	11.2	62
IfS (Instrument for Stability)	2.8	2.1	33
EIDHR (European Instrument for Democracy and Human Rights)	1.5	1.1	36

Source: European Commission, Public Consultations: What funding for EU external action after 2013?, 7 December 2011.

¹⁷⁰ For more see e.g.: P. TOKARSKI, P. TOPOROWSKI, *Negotiations on the New EU Financial Framework 2014–2020: Theory, Realpolitik and the Polish Perspective*, “The Polish Quarterly of International Affairs, Vol. 21, 2/2012, pp. 46–64.

¹⁷¹ European Commission, *Commission updates its Multiannual Financial Framework proposal with latest data*, Brussels, 6 July 2012.

As can be seen, despite the crisis, the Commission decided to increase the funding for the broadly understood development assistance to third countries. Its needs to be noted that some major steps have also been taken to rationalise expenses in this area. The most important is the renouncing of direct development assistance to nineteen *wealthier countries*, such as China, Brazil, India or Argentina.¹⁷² It is, undoubtedly, the right step but it was definitely made too late – e.g. development assistance for China was hardly effective and poorly justified in the situation when the “Middle Kingdom” became itself one of the world’s major development assistance donors.

Conclusions

1. Naturally, at this stage it is difficult to judge what the final EU budget 2014–2020 will look like. However, it is known that the economic crisis will have an overwhelming effect on it, which will make the natural gap between net payers and net recipient countries like Poland, which very much count on generous EU-funded development incentives, even more acute.¹⁷³
2. Thus, it is not clear what funding pool will ultimately be allocated to external policy. Most likely the funding will not be lower than it has been so far, but one might ask if external challenges to the EU and its aspirations are not more paramount than a few years ago? In this context it should be assumed that budgetary funding allocated to the implementation of the EU external policy will, unfortunately, be insufficient.

¹⁷² L. VAUDIND'IMECOURT, *Commission earmarks 96 mn euro for new package*, “Europolitics. New Neighbours”, No. 252, December 2011.

¹⁷³ T. VOGEL, *Fight over EU's budget for 2014–20 intensifies*, “European Voice”, 26.07.2012.

4. Summary

1. ***Business as usual...*** The economic crisis has not led to any dramatic redefinition of the EU external policy, redefinition of its goals or drastic budget cuts. Obviously, the effects of economic problems are seen in some areas of the external policy, but their impact has been smaller than expected thus far. Most activities, such as military missions, development assistance projects, the enlargement process, have gone on as usual, to a large extent regardless of the current turbulence. At least this was the case during the first two years of the crisis. However, it can be expected that with time, and in particular if the economic situation is further aggravated, greater impact on the external policy will be seen.
2. **Priorities are elsewhere.** In the context of budgetary problems in Member States and the related threats, the importance of foreign policy issues in the agenda of European politicians has dropped. At least until the most acute phase of the crisis ends, “the EU’s energy” will be directed internally, which will probably hamper the implementation of more ambitious plans and projects on the international arena.
3. ***Ever closer Europe.*** The crisis has undoubtedly become a strong integration stimulus for the European Union. The European political debate is facing its greatest challenge yet as the Old Continent clearly focuses on methods and speed of enhanced integration, which is supposed to be a remedy to the current problems. It is clearly seen that some of them are caused by the lack of integration in certain areas. Hence more ambitious proposals for enhancing political integration, which once accomplished, will certainly have an impact on the EU external affairs as well.
4. **More Europe in the European system of security.** Security policy is an area in which integration impulses caused by the crisis are evident. With the US involvement in European security being still necessary,

the crisis and the shift in American policy priorities are likely to force Europe to take greater responsibility for its security. It will call for a number of difficult political decisions and for consistent reform of the European armed forces, following the model shown by the Americans: mobile forces (able to carry out interventionist missions), capable of precise strikes (which reduce the collateral damage), preferably from the sea and/or air (reducing one's own losses), involving state-of-the-art information technologies and secured against asymmetrical attacks (e.g. cyberattacks). The time of armies, many thousands of soldiers strong, protecting the territories of nation states has come to an end: the real threat is elsewhere and Europe does not have the financial capacity to keep its armed forces within the traditional 20th-century model. Various crisis-related political initiatives, which are aimed at increasing European military capacity, seem to confirm the thesis that the European political class is becoming increasingly aware of this situation.

5. **Further deterioration of Europe's international position.** The most acute negative effect of the global economic turmoil is the further deterioration of Europe's international position vis-a-vis large players, including the United States, China and Russia. Losses may be seen in every area, whether it be ideological, political, economic or military. The EU, forced to ask for investment assistance, has lost a lot of its prestige and image as an economic power expecting to be a role model for Asia or Latin America in terms of regional integration. Preoccupied with its own problems it allowed Russia to strengthen its position in the post-Soviet countries of Eastern Europe and China's position in Africa, where the EU's interests clash with the interests of the above-mentioned countries. Finally, it has lost its statute in the eyes of its closest ally, the United States, which attaches less attention to the interests and needs of its transatlantic partner in foreign policymaking. ■

About the Author

Tomasz Kamiński PhD, an assistant professor at the Department of East Asian Studies of the Faculty of International and Political Studies of Łódź University, Poland. A member of the University Association for Contemporary European Studies (UACES) and the Polish Society for International Studies. An entrepreneur and business consultant. An expert in EU external policy and EU-China relations.

Bibliography

Documents

Council Decision 2011/411/CFSP of 12 July 2011 defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency and repealing Joint Action 2004/551/CFSP, Official Journal of the European Union, L 183/16, 13.7.2011.

Council of European Union, *Declaration on Strengthening Capabilities*, 11 December 2008.

Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC.

France and United Kingdom, *Declaration on Defence and Security Cooperation*, UK France Summit, London December 2, 2010.

Food for Thought. European Imperative Intensifying Military Cooperation in Europe "Ghent Initiative", Berlin and Stockholm, November 2010.

Government of the Republic of Ireland, Credit Institutions (Financial Support) Scheme 2008, S.I. No. 411/2008.

European Commission, *A Strategy For A Stronger And More Competitive European Defence Industry*, Brussels 5.12.2007, COM(2007) 764 final.

European Commission, *Competition and Partnership. A Policy paper on EU-China trade and investment.*, Brussels, 24.10.2006, COM (2006) 632.

European Commission, *Commission welcomes European Council's decision to open accession negotiations with Iceland*, Brussels, 17 June 2010, IP/10/759.

European Commission, Ninth Report. Overview of third country trade defence actions against the European Union, Brussels 28.06.2012, COM(2012) 344 final.

- European Commission, *Commission updates its Multiannual Financial Framework proposal with latest data*, Brussels, 6 July 2012.
- European Commission, *European Economic Recovery Plan*, Brussels, 26.11.2008, COM(2008) 800.
- European Commission, *Driving European recovery*, Brussels, 4.03.2009, COM(2009) 114.
- NATO, *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*, Press Release 13 April 2012.
- Polska przystępuje do paktu fiskalnego*, Press communication of the Chancellery of the President of the Council of Ministers of the Republic of Poland, 31 January 2012.
- VAN ROMPUY H., *Towards A Genuine Economic And Monetary Union. Report by the President of the European Council*, Brussels, 26 June 2012, EUCO 120/12.
- Council Regulation (EU) No. 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilisation mechanism, Official Journal of the European Union L 118/1, 12.05.2010.
- Statement by EU Ambassador to the World Trade Organisation Angelos Panagris, Fourth Trade Policy Review of China, 12 and 14 June 2012.
- US Department of Defense, *Sustaining US global leadership: Priorities for 21st century defense*, January 2012.

Papers

- ADAMS G., BEN-ARI G., *Transforming European Militaries. Coalition operations and the technology gap*, Routledge 2006.
- AMIGHINI A., RABELLOTTI R., SANFILIPPO M., *Do Chinese SOEs and Private Companies Differ in Their Foreign Location Strategies?*, EUI Working Papers, RSCAS 27/2012.
- All alone? What US retrenchment means for Europe and NATO*, ed. TOMAS VALASEK, Centre for European Reform, February 2012.
- AVERY G., *Europe's future foreign service*, "International Spectator", 43: 1, March 2008, pp. 29–41.
- Bank of International Settlements, *79th Annual Report*, 29 June 2009.

- BISCOP S., COELMONT J., *CSDP and the "Ghent Framework": the Indirect Approach to Permanent Structure Cooperation*, "European Foreign Policy Review", Vol. 16, 2011, pp. 149–167.
- BISCOP S., *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration*, "European Foreign Affairs Review", Vol. 13, No. 4/2008, pp. 431–448.
- BOWN C.P., *Assessing the G20 Use of Antidumping, Safeguards and Countervailing Duties During the 2008–2009 Crisis*, 2010, >www.globaltradealert.org/sites/default/files/GTA6_Bown.pdf<.
- BOYES R., *Meltdown Iceland. Lessons on the World Financial Crisis from a Small Bankrupt Island*, Bloomsbury 2009.
- Can Europe Rise To The Challenge? EU Policy Responses To The Global Crisis*, Heinrich-Böll-Stiftung 2010.
- CHANCE G., *China and the Credit Crisis. The Emergence of the World Order*, Wiley 2010.
- CHARTIER D., *The End of Iceland's Innocence. The Image of Iceland in Foreign Media during Financial Crisis*, University Ottawa Press 2008.
- China and the Global Crisis*, ed. Y. ZHENG, S.Y. TONG, World Scientific, 2010.
- CLIFTON J., DIAZ-FUENTES D., *The European Union, Southern Multinationals and the Question of the "Strategic Industries"*, [in:] "The Emergence of Southern Multinationals. Their Impact on Europe", ed. L. BRENNAN, Palgrave/Macmillan 2011, pp. 226–241.
- CLINTON H., *America's Pacific Century*, "Foreign Policy", November 2011.
- CONVERSE R.W., *Fiscal Crisis and the World Order*, Algora Publishing 2012.
- ELKING J., QUINLAN S., SINNOT R., *Voting behavior in the 2009 Irish Referendum on the Lisbon Treaty*, Dublin European Institute Working Paper 11–4, November 2011.
- Europe and the Financial Crisis*, ed. P. DELLA POSTA, L. TALANI, Palgrave Macmillan 2011.
- European Union and the Economic Crises*, ed. A. DEFOSSEZ, R. MUÑOZ, Larci-er 2011.
- Eurostat, *Eurobarometr 76. Public Opinion in the European Union*, December 2011.

- GODEMENT F., PARELLO-PLESNER J., *Wścig po Europę*, Batory Foundation 2011.
- GÓRSKA A., WOŁOWSKI P., *Ropa za gaz – Ukraina wiąże się z Rosją*, “Tydzień na Wschodzie”, Centre for Eastern Studies, 28.04.2010.
- HALLAMS E., SCHREER B., *Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya*, “International Affairs”, Vol. 88, 2/2012, pp. 313–327.
- HAY F., MILELLI CH., SHI Y., *The Impact of the Global Financial Crisis on the Presence of Chinese and Indian Firms in Europe*, Sussex Academy Press 2012.
- HANEMANN T., ROSEN D.H., *China Invests in Europe. Patterns, Impacts and Policy Implications*, Rhodium Group, June 2012.
- HEYMAN CH., *The Armed Forces of The European Union 2012–2013*, Pen&Sword Books 2011.
- HILLION CH., *Integrating an Outsider: An EU Perspective on Relations with Norway*, “European Foreign Affairs Review”, Vol. 16 2011, pp. 489–520.
- HOWORTH J., *CSDP and NATO Post-Libya: Towards the Rubicon?*, Egmont Royal Institute for International Relations, Security Policy Brief, No. 35, July 2012.
- HOWORTH J., *The European Security Strategy and military capacity: the first significant steps*, [in:] “The EU and the European Security Strategy”, ed. S. BISHOP, J. ANDERSSON, Routledge 2008, pp. 81–102.
- HU Y-W., *Management of China’s foreign exchange reserves: a case study on the state administration of foreign exchange (SAFE)*, Economic Papers 421, July 2010.
- JACKSON J.K., *Iceland’s Financial Crises*, [in:] “Europe: Financial Crises and Security Issues”, ed. Patrick Werthers Nova Science Publishers 2011, pp. 73–78.
- JENSEN C.B., SLAPIN J.B., *Institutional hokey-pokey: the politics of multispeed integration in the European Union*, “Journal of European Public Policy”, Vol. 19, No. 6 2012, pp. 779–795.
- DE JONG S., SCHUNZ S., *Coherence in European Union External Policy before and after the Lisbon Treaty: The Cases of Energy Security and Climate Change*, “European Foreign Affairs Review”, 2/2012, pp. 165–188.
- JÓNSSON A., *Why Iceland? How One of the World’s Smallest Countries Became the Meltdown’s Biggest Casualty*, MacGrow-Hill 2009.

- KAI H., HUIYUN F., *Why is there no NATO in Asia? Revisited: Prospects theory, balance of threat, and US alliance strategies*, "European Journal of International Relations", Vol. 18, Number 2, June 2012, pp. 227–250.
- KOENIG N., *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?*, Instituto Af-fari Internazionali Working Papers 11, July 2011.
- LONGO M., *EU Financial Reform and New Opportunities for European Integration*, "Australian International Law Journal", Vol. 17, 2010, pp. 159–176.
- ŁOSKOT-STRACHOTA A., *The EU internal market – a stake or a tool in European-Russian gas relations*, "Komentarze OSW", 24.06.2011.
- MANYIN M. et al., *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia*, CRS Report for Congress, March 28, 2012.
- MATUSZAK S., *Ukraina uzależnia się od rosyjskich kredytów*, "Tydzień na Wschodzie", Centre for Eastern Studies, 24.04.2012.
- MANSILYA-KRUZ A., *The Westwards Expansion of Russian Multinationals*, [in:] "The Emergence of Southern Multinationals. Their Impact on Europe", ed. L. BRENNAN, Palgrave/Macmillan 2011, pp. 114–129.
- MILCZAREK D., *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warsaw 2005.
- MISSIROLI A., *The new EU "foreign policy" system after Lisbon: a work in progress*, "European Foreign Affairs Review", 15(4), November 2010, pp. 427–452.
- MÖLLING CH., BRUNE S., *The Impact of the Financial Crisis on the European Union*, European Parliament 2011, pp. 36–42.
- MURGESCU D., *The Influence of the Economic Crisis on EU Financial Regulations Changes*, "Annals of Dunarea de Jos University of Galati". Fascicle I. Economics and Applied Informatics, Years XVII – no 1/2011, >[www.ann.ugal.ro/eco/Doc20011_1/ Dana_Murgescu.pdf](http://www.ann.ugal.ro/eco/Doc20011_1/Dana_Murgescu.pdf)<.
- NAUGHTON B., *China Response to the Global Crisis and Lessons Learned*, [in:] "The Global Recession and China's Political Economy", ed. D.L. YANG, Palgrave/Macmillan, 2012, pp. 15–32.
- ORENDT M., *Consequences of the Financial Crisis on Europe*, BiLGESAM- Wise Men Center For Strategic Studies, Ankara, 22.02.2010.
- Preludes to the Icelandic Financial Crisis*, ed. R.Z. ALIBER, G. ZOENGA, Palgrave/Macmillan 2011.

- Problemy Gazpromu z kupnem udziałów w CEGH*, "Tydzień na Wschodzie", Ośrodek Studiów Wschodnich, 29.06.2011.
- REINHART C., ROGOFF K., *A Decade of Debt*, The Peterson Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics 95, September 2011.
- SOROS G., *Financial Turmoil in Europe and the United States*, PublicAffairs 2012.
- STEININGER M., *Biggest debt restructuring in history buys Greece only 'a bit of time'*, "Christian Science Monitor", March 9 2012.
- STERGIOU A., *Russian policy in the eastern Mediterranean and the implications for EU external action*, EU Institute for Security Studies, 25 July 2012.
- TAYLOR C., *Military Operations in Libya*, House of Commons, 24 October 2011.
- The European Union as a global conflict manager*, ed. by R.G. WHITMAN, S.W. ABINGDON, Routledge, 2012.
- The European Union. From Jean Monnet to the Euro*, ed. D. KOTLOWSKI, Ohio University Press 2000.
- The Lisbon Treaty And ESDP: Transformation And Integration*, ed. S. BISCOP, F. ALIGIERI, Egmont Paper 24, June 2008.
- TOKARSKI P., TOPOROWSKI P., *Negotiations on the New EU Financial Framework 2014–2020: Theory, Realpolitik and the Polish Perspective*, "The Polish Quarterly of International Affairs", Vol. 21, 2/2012, pp. 46–64.
- Transatlantic Trends* 2011, p.14, >www.gmfus.org/publications_/TT/TT2011_final_web.pdf<.
- VESELINOVIĆ P., MILETIĆ D., *Serbian Economic Restructuring As Determinant Of European Integration*, "Facta Universitatis", Series: Economics and Organization, Vol. 8, No. 2, 2011, pp. 153–163.
- VERDE A., *The Greek Debt Crisis: Causes, Policy Responses and Consequences*, [in:] *Europe and the Financial Crisis*, *op. cit.*, pp. 143–163.
- DE VILLE F., ORBIE J., *The European Union's Trade Policy Response to the Crisis: Paradigm lost or reinforced?*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 15, 2/2011.
- VOGEL T., *Ministers to discuss cost-effective diplomacy*, "European Voice", 8.03.2012.

- WARLEIGH A., *Flexible integration: Which model for the European Union?*, Sheffield Academic Press London 2002.
- WIŚNIEWSKA I., *Ogólna charakterystyka zagranicznej aktywności rosyjskich podmiotów gospodarczych w latach 2004–2010*, Centre for European Studies, Warsaw 2011.
- WIŚNIEWSKA I., DUBAS A., ROGOŻA J., *Rosja w kryzysie: rok pierwszy*, Report of the Centre for European Studies, January 2010.
- World Bank, *Russian Economic Report 2010*, No. 22, June 2010.
- ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI P., *Duch pyszny poprzedza upadek. Rozważania o naturze procesu rozpadu Unii*, Centre for Political Thought, 2012.
- ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI P., *Upokorzona Europa*, [in:] "Świat po Kosowie", Warsaw 2000, pp. 64–88.

Press articles

- A Greece or a Norway? Cyprus takes the helm at a time of crisis for the European Union and itself*, The Economist, July 7, 2012.
- APPATHURAI J., *Closing the capabilities gap*, "NATO Review", 3/2002.
- BAJ L., *Grunt to niskie oprocentowanie*, "Gazeta Wyborcza", 03.12.2011.
- Charlemagne, *Disunited states of Europe*, "The Economist", July 21, 2012.
- China's 2011 GDP growth slows to 9.2%*, "China Daily", 17.01.2012.
- China May Impose Conditions for Helping Euro Zone*, "SpiegelOnline", 28.10.2011.
- CSIKI T., NÉMETH B., *On the multinational development of military capabilities: Recommendations for the Central European Roundtable on Defence Co-operation*, European Geostrategy, 12.06.2012.
- FARRELL L.P. JR., *Budget Control Act of 2011 Forces Real Cuts to Defense, and Difficult Choices*, "National Defence", September 2011.
- GARDNER A., *Montenegro opens membership talks*, "European Voice", 29.06.2012.
- JENKINS K., WORRACHATE A., *Biggest Economies Face \$7.6 Trillion Tab for Maturing Debt*, "BloombergBusinessweek", January 11, 2012.
- MEUNIER S., *China As Savior or Predator in Europe?*, >http://www.huffingtonpost.com/sophie-meunier/china-as-savior-or-predat_b_1074282.html<.

- NYE J.S., *Obama's Pacific Pivot*, Project Syndicate, 6.12.2012.
- Parafowano umowę stowarzyszeniową Unia Europejska – Ukraina, “Rzeczpospolita”, 30.03.2012.
- PAWLICKI J., *Strefa euro nam ucieka*, “Gazeta Wyborcza”, 16.07.2012.
- ROSATI D., *Pakt fiskalny, porażka czy sukces?*, “Rzeczpospolita”, 16.02.2012.
- SARYUSZ-WOLSKI J., *Unia nie może pęknąć*, “Rzeczpospolita”, 28.06.2012.
- The euro crisis: Inching towards integration*, “The Economist”, July 5, 2012.
- Turcja nadal wierzy w Europę. Rozmowa z Orhanem Dede*, “Gazeta Wyborcza”, 30.12.2011.
- Tzw. sześciopak reform finansowych UE uzgodniony*, “Gazeta Wyborcza”, 16.09.2011.
- VAUDIN D'IMECOURT L., *Commission earmarks 96 mn euro for new package*, “Europolitica. New Neighbours”, No. 252, December 2011.
- VOGEL T., *Fight over EU's budget for 2014–20 intensifies*, “European Voice”, 26.07.2012.
- WEI L., BROWNE A., LATOUR A., *China CIC Chief Sees Rising Risk of Euro Breakup*, “The Wall Street Journal”, June 7, 2012.
- WILSON D., SCHOFIELD K., *Up Eurs. Euro crisis: Britain stands alone after PM David Cameron's historic veto*, “The Sun”, December 11, 2011.
- WOLF M., *Financial Crisis Tests Durability of Globalisation*, “Financial Times”, 9 October 2008.
- WYLES J., *Glimmers of hope in the eurozone gloom*, “European Voice”, 12.07.2012.
- ZHANG M., *China Appears to be Shifting Reserves to Euros from Dollars*, “International Business Times”, March 11, 2012.

Websites

- www.europa.eu/pol/cfsp/index_pl.htm
- www.ecb.int/stats/monetary/rates/html/index.en.html
- www.destatis.de
- www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions?lang=en
- <http://www.defenseindustrydaily.com>

www.eda.europa.eu

www.nordefco.org

www.nordefco.org

<http://eunews.blogspot.it>